

LA GARANTIE COLLECTIVE DES NOTAIRES

« *Corruptio optimi pessima* »
« *Mieux vaut prévenir que guérir* »

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 18 mai 1936, à 14 heures

PAR

René GLANDAS

LICENCIÉ ÈS LETTRES

Président : M. RIPERT, Professeur

<i>Suffragants</i> {	MM. MOREL, AMIAUD.	} <i>Professeurs</i>
----------------------	-----------------------	----------------------

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V°)

1936

**LA GARANTIE COLLECTIVE
DES NOTAIRES**

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LA GARANTIE COLLECTIVE DES NOTAIRES

« *Corruptio optimi pessima* »
« Mieux vaut prévenir que guérir »

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 18 mai 1936, à 14 heures

PAR

René GLANDAS

LICENCIÉ ÈS LETTRES

Président : M. RIPERT, Professeur

<i>Suffragants</i>	{	MM. MOREL, AMIAUD.	}	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	-----------------------	---	--------------------

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

1936

*
38550.



A LA MEMOIRE DE MA SŒUR
SIMONE

En souvenir d'une chère disparue.

A MES PARENTS
ET A MES AMIS

Témoignage de mon affection.

INTRODUCTION

Un notaire ne fait pas face aux demandes de remboursement des fonds qui lui ont été remis. Doit-il y avoir et, dans l'affirmative, comment aménager une solidarité des notaires dans le remboursement à la clientèle des fonds qui ont été confiés au notaire défaillant ? Telle est la question de la garantie collective ou encore de la responsabilité collective des notaires.

Elle fut posée pour la première fois, en doctrine, en 1858, par Jeannest-Saint-Hilaire, dans son ouvrage intitulé : « Du Notariat et des Offices », et fit l'objet, en 1898, d'une proposition de loi des députés Benjamin et Camille Raspail. Depuis lors, cauchemar des uns, mesure de salut professionnel selon les autres, la garantie collective des notaires, malgré l'intermittence de ses apparitions et réapparitions à l'horizon corporatif, est restée un problème chronique, a fait partie intégrante, si nous osons dire, de la subconscience du notariat français.

Mais aujourd'hui la question n'est plus entière. Elle a reçu une solution législative et réglementaire. Une loi du 25 janvier 1934 pose le principe de la solidarité des notaires quant à la restitution à la clientèle des études des fonds confiés aux notaires dans l'exercice de leurs fonctions; et elle met en œuvre ce principe par l'institution de Caisses régionales et d'une Caisse centrale de garantie. Cette loi a été suivie d'un décret portant règlement d'administration publique pour son application, en date du 12 juillet de la même année. Ce décret fut d'ailleurs complété par un arrêté du Garde des Sceaux, ministre de la Justice, du 10 octobre 1934, et modifié par un décret du 5 août 1935.

On parle quelquefois de projets qui sont « enterrés dans les cartons des ministères ». Tel ne fut donc pas le cas de la responsabilité collective des notaires. Il aura fallu plusieurs dizaines d'années pour que l'idée en triomphât dans un texte législatif. Il est donc à présumer que la question présente un intérêt corporatif et un intérêt national. Il en résulte aussi que le temps n'est pas toujours un facteur d'oubli : les partisans de la responsabilité collective des notaires penseront qu'il ne faut jamais désespérer de rien ; mais les adversaires de cette responsabilité songeront-ils à faire, chacun à part soi, leur « mea culpa » ?

Avant d'étudier ces textes, il sera utile de présenter et de poser, dans un titre préliminaire, la question de la garantie collective, de la situer dans l'ensemble intellectuel dont elle fait partie, d'en faire l'historique. Ce travail préalable nous permettra, nous l'espérons, de dégager quelques principes, critères ou éléments d'appréciation, dont la possession s'impose à nous, qui voulons, dans un titre premier, commenter en eux-mêmes les textes actuels, et, dans un titre second, indiquer les réformes notariales que ces textes nous paraissent appeler.

Titre préliminaire

Présentation, Position et Éléments de solution
du problème de la garantie collective
des notaires

Titre préliminaire

Présentation. Position et Eléments de solution du problème de la garantie collective des notaires

La dilapidation par certains notaires des fonds qui leur sont confiés est un scandale, fait un tort considérable à la clientèle des études et menace gravement l'honneur corporatif. C'est l'aspect le plus inquiétant, c'est la manifestation la plus dangereuse de ce qu'on a appelé la crise notariale. Et la garantie collective des notaires a précisément pour but de remédier aux conséquences des agissements auxquels se livrent des notaires malhonnêtes, auxquels peuvent se trouver réduits des notaires malheureux.

Mais la crise notariale est ancienne; elle a fait l'objet d'une littérature abondante, et l'organisation notariale a été améliorée plusieurs fois par le législateur et par le pouvoir exécutif. La responsabilité collective des notaires n'est donc pas une mesure isolée : elle s'insère dans un ensemble historique et juridique.

Il ne s'agit pas ici de décrire minutieusement cet ensemble, mais seulement de le rappeler brièvement, de restituer à la question de la garantie collective des notaires son atmosphère, son climat, son histoire. Tel sera l'objet du chapitre premier de ce titre préliminaire, où nous nous attacherons spécialement à faire un rappel de la crise notariale, de la réglementation des dépôts de fonds et des projets de garantie collective. Et dans un chapitre second nous tirerons de cet exposé les conclusions, qui nous permettront d'aborder en connaissance de cause le commentaire de la loi du 25 janvier 1934.

CHAPITRE PREMIER

EXPOSÉ HISTORIQUE

Le point de vue descriptif domine ce chapitre. Il n'est pas nécessaire d'énoncer les sections qui le constituent, puisque ces sections se modèlent sur le processus historique.

SECTION I.

L'activité officieuse des Notaires et l'usage des Dépôts de Fonds dans les Etudes.

Depuis que, sous l'Ancien Régime, les actes notariés ont acquis la force probante et la force exécutoire et que le notariat a conquis son autonomie à l'égard de l'autorité judiciaire, les notaires sont traditionnellement restés, en même temps que des délégués de la puissance publique, les hommes de confiance des familles, les conseillers de leurs clients, les confidents des pensées, les dépositaires des secrets et parfois des fonds des parties comparaissant aux actes qu'ils dressent.

Brillon, dans son *Dictionnaire des Arrêts ou Jurisprudence Universelle des Parlemens de France*, de l'année 1727, s'exprime ainsi au mot « Notaire » :
« L'importance de leur ministère, l'étendue de leurs

« fonctions, la délicatesse de leur état, demandent de
« ma part une attention singulière à les instruire. » Et
au sujet des dépôts de fonds chez les notaires, il porte le
jugement suivant : « La fidélité à garder le dépôt doit être
« inviolable. Cependant, on la trouve si fréquemment
« violée que la confiance a presque universellement
« manqué, et plus par la faute des officiers que par l'in-
« quiétude naturelle aux parties. »

Il résulte d'un arrêt cité par Brillon qu'on se servait
ordinairement du ministère des notaires pour placer de
l'argent avec les intérêts du jour du billet; et d'après un
autre arrêt, un client pouvait, en raison d'un acte
passé chez le notaire, lui confier une somme à charge
d'emploi.

L'activité officieuse des notaires, les missions de con-
fiance qui leur sont dévolues, soit en relation directe avec
un acte dressé par eux, soit à titre indépendant, et parti-
culièrement les dépôts de fonds dans les études et leur
violation par les notaires, ce sont autant de questions
aussi anciennes que le notariat en France. Dès que le
notariat français est constitué comme institution indé-
pendante, il apparaît à la fois comme le représentant de
la puissance publique et comme une sorte de magistra-
ture domestique, le « palladium de la famille », suivant
la forte expression de Jeannest Saint-Hilaire ⁽¹⁾.

Les lois révolutionnaires ne purent influencer sur ce trait
caractéristique du notariat ni modifier le genre de rela-
tions que le notaire entretient avec sa clientèle. C'est ce
qui faisait dire à Favard, au Conseil des Cinq-Cents, le
13 germinal an VI : « Le notaire est encore ce qu'il
« était jadis; il a conservé son activité, ses prérogatives
« et ses abus; le notariat est debout au milieu des dé-
« combes de la Révolution. »

La loi du 25 ventôse-5 germinal an XI, qui est encore
la loi organique du notariat, définissait ainsi, dans son
article premier, la fonction notariale : « Les notaires sont
« des fonctionnaires publics établis pour recevoir tous

(1) Dans son ouvrage *Du Notariat et des Offices* (1858).

« les actes et contrats auxquels les parties doivent ou
« veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché
« aux actes de l'autorité publique, et pour en assurer la
« date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et
« expéditions. »

Cette définition était incomplète dès l'époque où elle était formulée. N'assignant au notaire qu'un rôle passif et subalterne de rédacteur d'actes et de garde-notes, elle méconnaissait la réalité sociale. Au surplus cette définition était complétée dans les travaux préparatoires de la même loi. Dans l'exposé des motifs du rapport du conseiller d'Etat Réal, nous lisons en effet : « Ces conseils désintéressés, ces rédacteurs impartiaux, cette espèce de juges volontaires qui obligent irrévocablement les parties contractantes, ce sont les notaires. »

Et dans un passage du rapport du tribun Favard, il est question du notaire « qui est le confident de toutes les pensées de ses concitoyens, qui est le régulateur des engagements qu'ils veulent contracter... »

Si la rédaction des actes par le notaire s'accompagne de missions de confiance, si c'est là un trait permanent du notariat français à partir du moment où il compte vraiment dans le pays, c'est sans doute qu'il y a un lien inévitable entre la foi due aux actes et la confiance accordée à la personne qui les dresse.

Il n'en reste pas moins qu'en pratique, la part respective dans la tâche des notaires des fonctions officielles et des fonctions officieuses varie suivant les régions et les époques. Il faut tenir compte des multiples facteurs tenant au milieu social pour apprécier la situation du notariat au cours d'une période et dans une contrée. La valeur du recrutement notarial, les conditions économiques, les tendances de la jurisprudence en matière de responsabilité notariale, les textes législatifs et réglementaires et la mesure dans laquelle ils sont appliqués, ce sont là, entre autres, des éléments importants qui influent directement sur le notariat, son prestige et sa vitalité.

Sous l'Ancienne Monarchie, l'activité officieuse des notaires n'avait pas l'ampleur et surtout ne comportait pas

les risques qui devaient devenir après la Révolution ses redoutables apanages. Avant les expériences de Law la spéculation était inconnue. Jusqu'à la fin de l'Ancien Régime les immeubles restèrent la fortune par excellence, et le prêt à intérêt, qualifié usure par l'autorité ecclésiastique, demeura interdit. Il faut tenir compte aussi de l'indulgence excessive qui était apportée par l'autorité judiciaire dans la mise en œuvre de la responsabilité des notaires vis-à-vis de leur clientèle : les notaires n'étaient, en effet, tenus à indemnité à raison du dommage causé à un contractant qu'au cas de dol ou de faute lourde de leur part ⁽²⁾. Bref, une activité officieuse limitée et pouvant se déployer sans trop de risques, sans trop de tentations extérieures, et une responsabilité juridique assez rarement mise en jeu, il y avait là pour le notariat d'Ancien Régime les éléments à tout le moins négatifs d'un prestige et d'une considération qui, depuis lors, ont été soumis à de plus sévères conditions.

(2) FERRIÈRE, dans son ouvrage, *Le Parfait Notaire* (Livre 1^{er}, chapitre 17).

SECTION II.

L'extension au XIX^e siècle de l'activité officieuse et de l'usage des dépôts de fonds.

Le début du siècle dernier vit une extension de l'activité officieuse des notaires par rapport à leur activité officielle, et notamment une importance plus grande que jadis des dépôts de fonds dans les études. Les modifications législatives et les transformations économiques de l'époque furent les circonstances et les conditions qui permirent et favorisèrent ce nouvel état de choses; mais l'explication profonde est d'ordre psychologique : elle réside dans la confiance qu'inspiraient au public les notaires et la fonction notariale; elle réside aussi dans la quasi-nécessité où la vue de leur intérêt mettait les notaires de s'engager dans une voie neuve et périlleuse.

Notre législation civile subit pendant la Révolution d'importantes modifications. Et le Code Civil, on l'a souvent répété, fut une transaction entre les traditions de l'Ancien Régime et les principes révolutionnaires. Or la masse des citoyens ne connaît des dispositions législatives que celles dont il lui a été fait antérieurement application; toute nouveauté dans la législation est pour elle une difficulté. Au surplus l'instruction était alors peu répandue. Il était naturel que les notaires, investis de la confiance du public, fussent consultés sur les conséquences des engagements constatés dans les actes qu'ils dressaient. Leur rôle traditionnel de conseiller moral et de conseiller juridique, leur devoir d'assistance, trouvèrent de nombreuses occasions de s'exercer dans l'application de la législation nouvelle aux diverses conventions qu'ils étaient chargés de rédiger, aux multiples situations de fait dont ils avaient connaissance.

La confiance de la clientèle ne permit pas seulement aux notaires, en présence d'un droit civil nouveau à appliquer, de multiplier leurs conseils; elle les investit de missions particulières, elle les sollicita de se faire négociateurs, courtiers, intermédiaires, mandataires en vue d'un acte ou d'une série donnée d'actes, intendants de biens et gérants de patrimoines. Tantôt ces missions de confiance se rapportaient à un acte dressé ou à dresser par le notaire, comme l'habitude du notaire de procéder, aux lieu et place des parties, aux vérifications et formalités consécutives aux actes. Tantôt ces missions avaient lieu indépendamment de tout acte notarié et avaient le caractère de services d'amis purs et simples, comme la gestion d'un immeuble. Tantôt le notaire était expressément ou tacitement chargé de ces besognes par les parties; tantôt ces tâches officieuses émanaient de son initiative personnelle. Mais, quel que fût le caractère juridique de ces fonctions officieuses si diverses, elles s'accordaient toutes à la vocation notariale et à l'intérêt des notaires. En les accomplissant ces officiers publics restaient dans la ligne de leur institution, rendaient au public les services qu'on attendait d'eux; et en multipliant leurs interventions ils adaptaient leur profession à des besoins nouveaux. Et leur intérêt particulier y trouvait aussi son compte, soit que dans leurs honoraires figurât la rémunération de ces soins et services officieux, soit que des missions étrangères à tout acte notarié fussent un moyen de retenir et de s'attacher la clientèle. En effet la vénalité des offices de notaire ne disparut jamais en fait : le notaire, acquéreur de sa charge à un prix souvent excessif, s'efforçait d'en porter le revenu au taux le plus élevé, puisque le prix de la cession qu'il ferait de son office devait être en fonction directe du revenu de cet office.

S'il est vrai que l'activité officieuse des notaires grave directement ou indirectement autour de leur activité officielle, définie à l'article premier de la loi du 25 ventôse 5 germinal an XI, c'est sans doute que leur activité officielle a plus de fixité, est moins soumise aux contingences que leur activité officieuse, c'est surtout que

toutes deux, activité officielle et activité officieuse, ont une commune explication morale dans la vocation de conseil du notaire, dans son devoir d'assistance sociale. Quel que soit le titre auquel agisse le notaire, il ne doit pas oublier qu'il est l'organe de la protection sociale auprès des faibles : telle est l'âme de la profession notariale. Toute l'activité du notaire doit être dominée par cette idée. Il en résulte d'une part une connexité étroite entre les fonctions officielles et les fonctions officieuses, et d'autre part une dépendance de celles-ci à l'égard de celles-là. Il reste vrai portant que les missions officieuses méritent une étude spéciale, parce que, à partir d'un certain stade historique, plus sensibles aux modifications générales du milieu social, elles révèlent mieux la situation du notariat.

Si l'activité officieuse des notaires, d'une manière générale, a pris une grande extension au début du XIX^e siècle, il faut prendre spécialement en considération les proportions considérables prises à la même époque par le développement d'une forme déterminée de cette activité officieuse, l'usage des dépôts de fonds dans les études notariales. Cet usage sans doute se rattache à tout ce qui vient d'être dit; son développement est lié pour une bonne part au développement de toutes les formes d'activité officieuse des notaires. Mais il peut et doit être examiné à part : son histoire, ses caractères, ses conséquences sont en partie différentes de l'histoire, des caractères et des conséquences des autres formes d'activité notariale officieuse. La réception par les notaires de fonds appartenant à leurs clients est notamment en rapport direct avec la crise notariale et avec la question de la garantie collective des notaires.

En même temps que d'importants changements législatifs le début du XIX^e siècle vit une transformation profonde dans l'économie du pays. Ce fut alors l'aurore d'une ère économique nouvelle, l'extension de la grande industrie, du machinisme, la construction de routes, de voies ferrées, le développement des travaux publics, avec pour conséquence la multiplication des sociétés par ac-

tions, une grande circulation de capitaux, un accroissement de la fortune mobilière, une inflation du crédit, une accumulation des épargnes. Et parallèlement à ce mouvement ce fut l'envahissement des villes tentaculaires, la désertion des campagnes, d'où résulta une dépréciation notable des immeubles ruraux. L'assiette de la fortune privée changea. Mais, mis en possession de sommes assez considérables, trop souvent les petits propriétaires ruraux, les ouvriers des villes ne surent comment les faire fructifier. Si les remaniements législatifs de l'époque se heurtèrent à l'ignorance juridique du grand nombre, les transformations économiques coïncidèrent avec un défaut assez général d'éducation économique et financière. Une partie de la population pratiqua la thésaurisation, une autre partie sollicita les bons offices du notaire. Le dépositaire des secrets fut invité à se faire, sur une plus grande échelle que jamais, le dépositaire des fonds. Le conseiller et le mandataire moral et juridique allait devenir le conseiller et le mandataire en matière économique et financière. Ce n'était pas seulement la confiance fidèle de leurs clients qui engageait les notaires dans cette voie nouvelle; la force de l'intérêt personnel agissait dans le même sens. La valeur vénale des biens immobiliers était en baisse sensible, le nombre diminuait des opérations juridiques portant sur des immeubles : à côté de cette abstention d'une partie de leur clientèle, les notaires voyaient affluer à leur étude une clientèle nouvelle sollicitant leur conseil et leur concours pour des opérations relatives à leur fortune mobilière récente. La nécessité de maintenir au taux où ils l'avaient acquise la valeur de leur étude, en ajoutant une source neuve de revenus à une source ancienne qui tarissait, amena ces officiers ministériels à accepter le rôle qu'on voulait leur faire jouer. Si à cette cause on joint la concurrence excessive qui existait alors entre les notaires du fait de l'encombrement des carrières libérales et de l'exiguïté du ressort cantonal, on aura l'explication de l'ampleur que prit alors l'usage des dépôts de fonds, des initiatives que furent celles des notaires et des risques que ces officiers ministériels assumèrent.

Non contents de recevoir des dépôts en vue de l'accomplissement de leur tâche professionnelle où à titre purement amical, beaucoup de notaires se chargèrent de faire fructifier les capitaux de leurs clients, se firent entrepreneurs de crédit. Avec les sommes considérables qui étaient mises à leur disposition trop de notaires firent des opérations de banque, des spéculations sur les immeubles et sur les valeurs mobilières.

SECTION III.

La crise notariale.

C'est donc sa qualité de depositaire de fonds qui fut pour le notaire l'occasion d'une activité officieuse incompatible avec la dignité de sa profession et dangereuse. Et ces spéculations et autres opérations aventureuses se déroulèrent en des catastrophes qui atteignirent gravement les fortunes des particuliers et l'honneur notarial.

Observons pourtant que la crise notariale, qui commença sous le règne de Louis-Philippe, n'était pas alors un phénomène isolé, spécial, mais s'inscrivait dans une crise morale générale dans la France d'alors. Louis Blanc, dans son *Histoire de Dix ans* (1836-1846) (1), décrit bien cette crise.

« ... Trois ou quatre ans ne s'étaient pas écoulés depuis la Révolution de 1830, qu'un mouvement semblable à celui qui déshonora la régence de Philippe se déchaîna au sein de la société française. »

« ... Ce ne furent bientôt plus partout qu'entreprises fondées sur le mensonge. Les faiseurs d'affaires pullulaient. Combiner des infamies lucratives, cela s'appelait « avoir des idées ». On mit en « actions » des mines imaginaires, on proposa d'exploiter les montagnes qui n'en étaient pas. Nombre d'aventuriers sans pitié firent payer par la crédulité des actionnaires des apports chimériques ou hautement exagérés. La France fut mondiale d'impudence. »

Mais la question est précisément de savoir si l'état moral d'une profession comme le notariat est nécessairement un reflet de l'état moral de la société, ou si, au contraire,

(1) Paris, Pagnerre éditeur, 1846, t. 1, p. 4 et suiv., chap. XI, pp. 127 et 128.

la fonction notariale n'implique pas le devoir du respect de soi-même et une responsabilité morale vis-à-vis de l'ensemble de la société ? Poser la question n'est-ce pas la résoudre ?

La pratique généralisée des dépôts de fonds dans les études était certes une tentation forte, à laquelle succombèrent de trop nombreux notaires. Quelle qu'ait été la nature des abus dont les dépôts furent l'occasion, que ces abus consistassent en pratiques irrégulières ou en manœuvres criminelles, quels qu'aient été les mobiles des notaires défaillants, qu'il s'agît de notaires malheureux, de notaires imprudents ou de notaires malhonnêtes, le mal s'implanta au cours des années 1830-1840 avec un caractère réel de gravité.

L'un des krachs les plus retentissants de l'époque fut celui du notaire Lebon, en 1841. Cet officier public avait commencé sa carrière avec un patrimoine peu considérable et avait eu une fortune rapide. Il tomba en déconfiture avec un passif de près de 6 millions de francs. « La confiance qu'on lui accordait, disait le Ministère public, le 16 avril 1841, était, on pouvait le dire, inouïe ; elle allait jusqu'à l'engouement, on lui remettait aveuglément des sommes énormes, une seule personne abandonnait ainsi à son honneur et à sa discrétion jusqu'à 260.000 francs. Parfois des rumeurs inquiétantes avaient bien circulé, mais on croyait trouver alors dans le développement d'une clientèle enviée, dans des rivalités politiques, le secret d'insinuations supposées méchantes. Et puis aucune plainte ne se formulait, la confiance des clients ne diminuait pas... Aucune mesure ne fut donc prise, car aucune n'était possible. La catastrophe éclata, et cet homme si honoré, si vénéré, si idolâtré (le mot n'est pas trop fort), tombait dans une affreuse déconfiture dont le passif atteignait près de 6 millions. »

Une circulaire ministérielle du 5 février 1840 ⁽⁴⁾ interdisait bien aux notaires les opérations commerciales,

(4) Dalloz. Répertoire de Législation. Notaire, p. 726, n° 672.

l'achat et la revente d'immeubles et de créances, et plaçait les notaires sous la surveillance active des procureurs généraux et des chambres de discipline. Ce document fut la première illustration de la quasi-impuissance directe des textes en notre matière. Si la sentence « *quid leges sine moribus ?* » est vraie d'une façon générale, elle l'est plus spécialement des circulaires ministérielles et dans une matière où les questions de moralité sont au premier plan.

SECTION IV.

L'ordonnance du 4 janvier 1843.

Soucieux de remédier à la crise notariale, le gouvernement, par une ordonnance du 4 janvier 1843, en même temps qu'il réorganisait les chambres de discipline, pré-vues seulement par la loi du 25 ventôse an XI, et instituées par un arrêté gouvernemental du 2 nivôse an XII, interdisait aux notaires certaines pratiques jugées incompatibles avec la profession et dangereuses. C'est ainsi qu'il était défendu aux notaires « soit par eux-mêmes, soit par personnes interposées, soit directement, soit indirectement :

« 1° de se livrer à aucune spéculation de bourse ou
« opération de commerce, banque, escompte et courtage ;

« 2° de s'immiscer dans l'administration d'aucune
« société, entreprise ou compagnie de finances, de commerce ou d'industrie ;

« 3° de faire des spéculations relatives à l'acquisition
« et à la revente des immeubles, à la cession des créances,
« droits successifs, actions industrielles et autres droits
« incorporels ;

« 4° de s'intéresser dans aucune affaire pour laquelle
« ils prêtent leur ministère ;

« 5° de placer en leur nom personnel des fonds qu'ils
« auraient reçus, même à la condition d'en servir l'in-
« térêt ;

« 6° de se constituer garants ou cautions, à quelque
« titre que ce soit, des prêts qui auraient été faits par
« leur intermédiaire ou qu'ils auraient été chargés de
« constater par acte public ou privé ;

« 7° de se servir de prête-noms en aucune circons-
« tance, même pour des actes autres que ceux désignés
« ci-dessus. »

SECTION V

Persistence de la crise notariale.

L'ordonnance du 4 janvier 1843 comptait sur les chambres de discipline pour prévenir et enrayer les sinistres. Les prohibitions de cette ordonnance furent réitérées dans une circulaire du Ministre de la Justice aux Procureurs généraux du 12 janvier 1843, qui ajoutait que la liste de ces prohibitions n'avait qu'une valeur indicative et non limitative. Cette interprétation fut admise aussi par la jurisprudence; les tribunaux furent autorisés à étendre les sanctions établies par l'ordonnance « à tous les actes pouvant porter atteinte à l'honneur de la corporation ou s'écartant de la délicatesse, de la probité, de la bonne conduite sans lesquelles un notaire perdrait l'estime et la confiance des citoyens et du gouvernement ⁽⁵⁾ ». Mais les chambres de discipline se montrèrent inférieures à leur tâche. Des catastrophes notariales se produisirent encore; et les sanctions disciplinaires qui étaient prises contre les notaires défaillants ne donnaient à la clientèle des études qu'une satisfaction morale. La crise notariale continuait. Il se trouvait toujours des notaires pour employer les fonds de leurs clients à la satisfaction de leurs besoins personnels (passion du jeu, vie facile, débauche); mais il arrivait plus souvent que les détournements étaient destinés à parer à quelque éventualité fâcheuse et pressantes, qu'il s'agit par exemple de faire des avances considérables pour le compte d'un gros client que des règlements de compte trop fréquents risquaient de mécontenter, ou encore de réparer les conséquences dommageables d'une faute professionnelle ou contractuelle.

(5) Dalloz, Répertoire. V° Notaire, n° 428 et n° 751.

Le président de la Chambre des Pairs, dans la séance du 26 mai 1847 de cette Chambre, s'exprimait ainsi dans son rapport sur l'ordonnance de 1843 et son effet : « Il
« est certain que l'ordonnance du 4 janvier 1843 a plu-
« tôt signalé un mal qu'elle n'y a appliqué un remède;
« l'appât du lucre, l'espérance de l'impunité, maintien-
« nent quelques notaires dans l'usage des spéculations
« qui leur sont interdites. »

Et, commentant, dans le numéro du 15 septembre 1855 de la « Revue des Deux Mondes », un travail fait par M. Béranger de la Drôme, intitulé « De la répression pénale, lectures faites à l'Académie des Sciences morales et politiques », à la suite d'une mission scientifique qui lui avait été confiée par cette Académie, M. Baude faisait cette observation : « Le notariat envoie annuellement
« un de ses membres sur 450 devant les Assises; un
« sur 80 est frappé de peines disciplinaires et un nom-
« bre plus difficile à déterminer vend ses offices pour
« prévenir des poursuites. » Et il concluait : « Les déposi-
« taires naturels, pour ne pas dire obligés, de la fortune
« et de l'honneur des familles, forment la classe qui
« jette proportionnellement le plus d'habitants aux
« maisons de réclusion et au bagne. »

Pendant la période comprise entre 1850 et 1860, les moyennes annuelles furent les suivantes : 20 notaires étaient traduits devant la Cour d'assises, des mesures disciplinaires étaient exercées contre 125 à 130 de ces officiers ministériels, et le nombre des destitutions s'élevait à 12.

Sous la réserve que les accusations et les condamnations pouvaient être motivées par un fait délictueux ou criminel autre qu'une dilapidation de fonds, la situation demeurait grave.

SECTION VI.

Le projet Jeannest-Saint-Hilaire.

La crise notariale commençait à alimenter la littérature juridique. En 1858 paraissait l'ouvrage de Jeannest-Saint-Hilaire, « Du notariat et des Offices ». Pour la première fois l'idée d'une garantie collective des notaires était émise. Afin de faire cesser « l'état d'isolement et d'égoïsme » dans lequel vivait le notariat et de donner à la discipline « le stimulant de l'intérêt privé », Jeannest-Saint-Hilaire proposait l'institution d'une société de garantie et de prévoyance pour le notariat tout entier. Cette société, dont l'actif devait provenir de deux sortes de cotisations, de dons et de legs, aurait eu pour mission de rembourser jusqu'à concurrence de l'actif tous les faits de charge judiciairement reconnus et d'assurer à chaque notaire une retraite après vingt ans d'exercice.

Le remboursement des faits de charge devait se faire dans l'ordre suivant :

- Sur le cautionnement, s'il était libre, du notaire responsable;
- Sur sa fortune privée;
- Sur son compte-courant personnel dans la société;
- Sur les comptes-courants des notaires appartenant au même arrondissement que le notaire responsable;
- Sur la caisse générale de la société.

La société n'eût jamais été tenue des faits de charge que jusqu'à concurrence de son actif, prélèvement fait des frais d'administration et des sommes nécessaires pour assurer le service des retraites liquidées ⁽⁶⁾.

(6) On entend par fait de charge tout fait dommageable accompli par le titulaire d'un office dans l'exercice de ses fonctions. La portée de la garantie prévue ne correspondait donc pas exactement aux dom-

SECTION VII

Aggravation de la crise notariale.

Jeannest-Saint-Hilaire était un précurseur. L'heure n'avait pas encore sonné pour la garantie collective. Mais sous les coups de l'expérience l'idée allait faire son chemin; elle apparaîtrait plus tard comme une mesure réparatrice, en liaison d'ailleurs moins étroite avec une idée de prévoyance sociale qu'avec un ensemble de mesures préventives et élémentaires d'organisation notariale et de défense professionnelle.

A la suite de la guerre de 1870-1871, il se produisit une recrudescence des défaillances notariales. Le nombre des destitutions prononcées contre des notaires, qui ne dépassait pas avant 1870 la moyenne annuelle de 12 ou 13, s'éleva dans les années suivantes au chiffre de 19 ou 20, et même de 28 en 1875. Après 1875 il devait encore s'accroître.

Si les prohibitions de l'ordonnance de 1843 restaient à peu près lettre morte, c'est que cette ordonnance n'avait pas atteint le mal à sa racine. Il ne suffit pas d'interdire, il faut prévoir et prévenir. Si la crise notariale s'est maintenue et s'est même aggravée aux périodes de dépression économique, c'est que des éléments de fai-

mages causés à la clientèle par les détournements de fonds des notaires. Cette garantie n'était pas le remède spécifique au mal causé par la crise notariale. D'une part la société couvrait plus que ce mal, puisqu'elle indemnisait toute personne victime d'une faute professionnelle, par exemple la personne subissant un dommage du fait de la nullité d'un acte imputable à la faute du notaire rédacteur; d'autre part la société couvrait moins que ce mal, puisque, parmi les dépôts de fonds confiés au notaire, elle ne remboursait que ceux qui, suivant la jurisprudence bien établie relative au fait de charge, se rattachaient étroitement à la fonction notariale, provenaient « *ex necessitate officii* », à l'exclusion de toute idée de mandat.

blesse de première importance s'étaient installés au cœur du notariat. Le recrutement du notariat était défectueux : les garanties de capacité et de moralité exigées par la loi des candidats notaires étaient insuffisantes. L'incurie et la mauvaise composition des chambres de notaires, variables d'ailleurs selon les régions, amenaient un relâchement de la discipline. L'absence ou l'insuffisance de comptabilité chez trop de notaires et le défaut de surveillance des dépôts d'argent confiés aux notaires étaient aussi des facteurs de désordre et de débilité ⁽⁷⁾. La responsabilité contractuelle trop lourde, notamment en matière de prêt hypothécaire, à laquelle les notaires, en vertu de la jurisprudence, devaient faire face, pouvait inciter certains d'entre eux à violer les dépôts de leurs clients. Le nombre des petites études, trop peu rémunératrices, était excessif. L'absence d'un tarif légal des honoraires était une cause d'incertitude dans le budget du notaire. Les notaires opéraient avec retard le recouvrement de leurs honoraires et déboursés : la conséquence en était qu'après une cession de l'office, le successeur qui comptait sur les produits déclarés de l'office ne touchait pendant longtemps qu'avec difficulté une faible partie de ses honoraires ou déboursés.

⁽⁷⁾ « Les dépôts, placés dans la même caisse que les fonds personnels
« au notaire et ceux provenant de ses recouvrements, donnent fatale-
« ment à ce dernier l'illusion que tout lui appartient. En présence
« d'une encaisse relativement importante, il est tenté de faire avec
« facilité les avances qui lui sont demandées, soit qu'il veuille rendre
« un service, soit qu'il veuille, par cette avance, réaliser plus facilement
« une affaire à laquelle il tient. Il espère, du reste, recouvrer facilement
« l'avance ainsi faite. Dans ces conditions, les préoccupations de l'en-
« caisse n'existant pas, la pente est glissante, et lorsque l'intéressé,
« dépouillant ses illusions ou pris par la nécessité de remettre les
« dépôts, s'aperçoit de l'importance de son découvert, il est impuissant
« à le combler. C'est alors que naissent les expédients; que, ne se bor-
« nant plus aux fonds déposés sur contrats dont le remboursement est
« fatal dans un temps déterminé, le notaire provoque le dépôt de
« fonds pour les placer à son corps défendant en servant lui-même les
« intérêts sans désigner le débiteur. Cette façon de procéder mène vite
« à la ruine et est certainement la cause de la grande partie des catas-
« trophes » (Observations de la Chambre de Marmande dans la *Gazette
des Notaires* du 1^{er} mai 1887, n° 2.347).

Aussi la crise agricole qui sévit en France à partir de 1880 et la baisse du loyer de l'argent qui l'accompagna marquèrent-elles une amplification de la crise notariale, une multiplication des cataclysmes. D'après un rapport du Garde des Sceaux au Président de la République, paru dans le « Journal officiel » du 30 janvier 1890, le montant des détournements commis par les notaires pendant la période comprise entre 1880 et 1886 aurait dépassé 62 millions de francs, avec une moyenne annuelle de 10.333.000. Et pendant la seule année 1889 les capitaux engloutis par 45 notaires auraient approché de 13 millions. Mais il ne s'agit là que des sommes détournées par les notaires condamnés en Cour d'assises. Il faudrait y joindre les sommes qui n'ont pu être restituées par les notaires réduits à une liquidation forcée et qui forment un chiffre bien plus élevé.

Et suivant le même rapport, le nombre des destitutions et injonctions de céder furent de :

31 en 1882;
41 en 1883;
107 en 1884;
54 en 1885;
126 en 1886;
75 en 1887;
68 en 1888;
103 en 1889.

Il convient d'ajouter à ces chiffres les démissions volontaires.

La presse enregistrait alors presque chaque semaine le suicide, la fuite, l'arrestation ou la condamnation d'un officier public; l'opinion réclamait la réforme de l'organisation notariale; il y avait des campagnes de presse très violentes: les Conseils généraux émettaient des vœux réclamant des mesures de garantie; le Gouvernement était interpellé.

Et pourtant des avertissements moins passionnés et plus autorisés n'avaient pas manqué au notariat. Dès 1871 la Chambre des notaires de Paris rappelait que les notaires devaient éviter deux pratiques également dan-

gereuses et condamnables : « les avances faites avec l'argent déposé entre leurs mains par leurs clients, les comptes-courants dans les caisses publiques avec intérêts dont ils tireraient profit ».

Dans sa circulaire du 19 octobre 1876 le Garde des Sceaux Dufaure rappelait aux Procureurs généraux leur devoir d'étudier la situation du notariat dans chacun des arrondissements de leur ressort et d'agir sur les notaires pour obtenir d'eux une comptabilité complète et bien tenue.

Dans une circulaire et un projet de règlement en 88 articles que le Comité des notaires des départements adressait le 10 juin 1885 à toutes les Compagnies, adhérentes ou non, figurait l'obligation pour les notaires de tenir une comptabilité ⁽⁸⁾.

Malgré l'ordonnance de 1843, malgré les pressions et les suggestions ministérielles et corporatives, les abus et les scandales s'étaient multipliés vers 1880. Le notariat paraissait à peu près impuissant à réagir de lui-même contre le déterminisme impliqué dans la crise économique et dans de mauvaises habitudes professionnelles. Fallait-il donc compter sur un secours extérieur, le secours d'une loi ou d'un décret ? En dépit des minces résultats de l'ordonnance de 1843, l'opinion publique, émue et soulevée, réclamait de nouveaux textes. La poussée de l'opinion était forte. D'assez nombreux notaires aussi voyaient dans des prescriptions positives le moyen d'obtenir ce que les seuls efforts de persuasion n'avaient pu obtenir, une amélioration dans le comportement des notaires. Aux environs de 1890, une réglementation stricte des dépôts et l'obligation pour tous les notaires d'une comptabilité régulière, telles étaient les questions à l'ordre du jour. Aussi plusieurs propositions de loi et plusieurs projets doctrinaux portent-ils à cette époque l'empreinte de ces préoccupations.

C'est alors que, pour la première fois au Parlement, il fut question d'instituer la responsabilité collective des notaires.

(8) *Revue du Notariat*, septembre 1885, p. 687; mars 1886, p. 217; mai 1887, p. 39.

SECTION VIII.

La proposition de loi Benjamin et Raspail.

Le 20 octobre 1888, MM. Benjamin et Camille Raspail déposèrent à la Chambre des Députés une proposition de loi en un seul et bref article ainsi conçu :

« Les chambres de notaires sont responsables des pertes que leurs membres font subir à leurs clients. »

Le texte était mal rédigé, puisqu'il s'agissait en fait de rendre responsables les uns des autres tous les notaires du ressort de chaque Chambre. Il eût été inapplicable : la responsabilité illimitée qu'il instituait, conférant une prime aux notaires intrigants et coupables, aurait entraîné la mort du notariat.

SECTION IX.

Les propositions de loi Marty, de la Berge et Soucaze.

C'est aussi en 1888, le 15 octobre, que fut déposé à la Chambre des Députés la proposition de loi de M. Marty, tendant à interdire aux notaires « sous peine
« de destitution, de recevoir, soit par eux-mêmes, soit
« par personnes interposées, les fonds qui leur seraient
« confiés ou remis à l'occasion de leur ministère, si ce
« n'est pour honoraires, avances ou paiement de
« frais » ⁽⁹⁾.

Le 5 décembre de la même année était déposée la proposition de loi de M. Albert de la Berge, qui ne permettait aux notaires de recevoir « aucune somme ou valeur
« autre que celles concernant des actes passés ou à passer devant eux à raison de leurs fonctions ou celles déposées à titre de séquestres judiciaires ou amiables et
« conventionnels. » La proposition de la Berge organisait aussi la comptabilité notariale ⁽¹⁰⁾.

Quant à la proposition de loi de M. Soucaze, déposée à la Chambre des Députés le 23 février 1889, elle confiait aux Chambres de discipline une surveillance à exercer sur les fonds remis aux notaires par leurs clients pour en faire le placement, supprimait la troisième classe des notaires et réglementait les conditions de stage et de capacité.

(9) Séance, Ch., 15 octobre 1888; *J. N.*, 1889, pp. 19 et 29.

(10) *J. N. A.*, 1888, 24.360; *J. N.*, 1889, p. 94.

SECTION X.

Le projet de Saint-Pol.

Si l'intensité de la crise notariale était devenue l'objet de l'attention des parlementaires, elle sollicitait aussi l'imagination de certains notaires.

En 1889 paraissait « La Réforme du notariat » de M^e de Saint-Pol, notaire à Nice, où était reprise l'idée d'une responsabilité collective des notaires. Les Chambres de notaires eussent été responsables des déficits laissés par tout notaire de leur ressort, pour les dépôts d'argent dûment constatés à un registre à souche. Cette responsabilité ne devait exister que jusqu'à concurrence de l'avoir de la Bourse commune, alimentée par des cotisations variant de 1/10^e au 1/4 du produit brut des études, jusqu'à ce que leur accumulation formât un capital égal à la moitié des prix réunis de toutes les études.

SECTION XI.

Les décrets du 30 janvier et du 2 février 1890.

Mais ce qui préoccupait le notariat à cette époque, c'était moins tel ou tel projet doctrinal que le projet de décret en forme de règlement d'administration publique dont le Gouvernement avait pris l'initiative.

Ce projet qui fut dans une large mesure modifié par le Conseil d'État, à la suite des interventions du notariat, est devenu le décret du 30 janvier 1890, bientôt suivi du décret du 2 février 1890.

Les prohibitions de l'ordonnance de 1843 étaient complétées. Il était interdit au notaire :

1° De recevoir ou conserver des fonds à charge d'en servir l'intérêt;

2° D'employer, même temporairement, les sommes ou valeurs dont ils sont constitués détenteurs à un titre quelconque, à un usage auquel elles ne seraient pas destinées;

3° De retenir, même en cas d'opposition, les sommes qui doivent être versées par eux à la Caisse des dépôts et consignations dans les cas prévus par les lois, décrets ou règlements;

4° De faire signer des billets ou reconnaissances en laissant le nom du créancier en blanc;

5° De laisser intervenir leurs clercs sans un mandat écrit dans les actes qu'ils reçoivent.

Désormais les notaires ne peuvent conserver durant plus de six mois les sommes qu'ils détiennent pour le compte de tiers, à quelque titre que ce soit. Toute somme qui, avant l'expiration de ce délai, n'a pas été remise aux ayants-droit sera versée par le notaire à la Caisse des

Dépôts et Consignations. Les formalités à remplir à l'occasion du dépôt et du retrait des sommes versées par le notaire à la Caisse des Dépôts et Consignations sont énoncées dans le décret du 2 février 1890.

Enfin la comptabilité notariale était rendue obligatoire. L'article 3 du décret du 30 janvier 1890 exigeait au moins quatre livres : un livre-journal, un registre de frais d'actes, un grand livre, un livre de dépôts de titres et valeurs. Le modèle de ces livres a été établi par l'arrêté du Ministre de la Justice du 15 février 1890.

La comptabilité était en outre soumise à un contrôle périodique. L'article 3 du décret du 30 janvier 1890 est ainsi conçu :

« Les Chambres de discipline sont chargées de vérifier
« si la comptabilité des notaires est régulière et si la
« situation de la caisse spéciale des dépôts est conforme
« aux énonciations des registres, sans préjudice des
« droits de surveillance qui appartiennent également au
« ministère public.

« Pour exercer son contrôle, la Chambre désigne des
« délégués qui devront procéder à la vérification au
« moins une fois l'an dans chaque étude de l'arrondis-
« sement.

« Les délégués sont choisis parmi les membres ou an-
« ciens membres de la Chambre et les notaires honorai-
« res, qu'ils aient ou non exercé dans l'arrondissement.

« Les notaires en exercice ne pourront refuser cette
« délégation. Chaque vérification est faite par deux dé-
« légués; hors de Paris, ces délégués sont choisis, autant
« que possible, pour les chefs-lieux d'arrondissement et
« pour chaque canton, parmi les notaires étrangers à
« ces résidences. »

Les deux bases de la réglementation nouvelle étaient donc l'autorité des Chambres de discipline et l'existence d'une comptabilité bien tenue.

Suivant la circulaire ministérielle du 1^{er} mars 1890, les vérifications des délégués des Chambres « ne devront
« pas se borner à un examen rapide constaté par un sim-

« ple visa sur les registres. Elles comporteront une véri-
« fication inopinée de la caisse du notaire, l'inspection
« de la forme et des énonciations de chacun des registres
« prescrits par les articles 3, 4, 5, 6 et 7 du décret du
« 30 janvier ».

Tels étaient la lettre et l'esprit de la réglementation de 1890.

SECTION XII.

Le projet Hug et le projet Rouxel.

Les causes de la crise notariale étaient assez nombreuses et d'inégale importance. Il devait donc en être de même des remèdes projetés ou appliqués. Nous avons rencontré la responsabilité collective des notaires dans le projet Jeannest-Saint-Hilaire, dans le projet de Saint-Pol et dans la proposition de loi Benjamin et Camille Raspail, et chaque fois sous une forme différente.

La responsabilité collective des notaires n'est donc pas une panacée, mais un remède particulier à envisager et dont le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il suppose l'application d'autres remèdes particuliers, un remède dont il importera de préciser la forme et les conditions, un remède qui, comme tout remède, ne vaudra que dans la mesure où son application sera facilitée par la bonne volonté des notaires.

Une nouvelle forme de responsabilité collective des notaires apparaît dans le projet paru à la suite des décrets de 1890 et présenté par M^r Hug à la Chambre des notaires de Bar-le-Duc, qui en vota l'adoption. Ce projet comportait le rachat des études et une Caisse de cautionnement par arrondissement. En cas d'insuffisance de l'actif du notaire défaillant, le déficit était payé moitié par les revenus de la Caisse de cautionnement de l'arrondissement et l'autre moitié par les revenus des Caisses de cautionnement de toute la France.

Un autre projet de garantie collective se trouvait dans un ouvrage de M. Rouxel, paru en 1891, intitulé « La Crise notariale ». M. Rouxel proposait comme garantie contre les faits de charge la masse des cautionnements

de tous les notaires de la Compagnie dont dépendait le notaire défaillant. Le cautionnement était fixé à 10 % du prix de l'office, soit en moyenne 150.000 francs à cette époque par arrondissement, et trois ou quatre fois plus avec l'organisation départementale prévue dans ce projet. Les membres de la Compagnie notariale n'étaient pas personnellement solidaires; la Compagnie seulement devait l'être dans la limite de la masse, après discussion des biens du collègue prévaricateur. Une Chambre de discipline était organisée par département, et une autre par Cour d'appel.

SECTION XIII.

La crise notariale et la garantie collective de 1890 à 1914.

Il semble bien qu'en dehors des prescriptions relatives à la comptabilité les décrets de 1890 n'ont pas été appliqués par le notariat avec la bonne volonté ni la fermeté désirables.

Une note à ce sujet de l'Inspection générale des Finances, transmise par le Ministre des Finances au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, à la date du 10 novembre 1910, signalait les manquements des notaires et concluait ainsi : « Bref, les prescriptions des décrets de 1890 aussi bien que les interdictions de l'ordonnance de 1843, ont été, sont et resteront lettre morte tant que le régime actuel sera maintenu. »

En 1890 le nombre des destitutions et injonctions de céder s'élevait encore à 96, pour tomber il est vrai à 63 en 1891, à 46 en 1892, à 48 en 1893 et à 45 en 1894. Et si, de 1882 à 1894, nous comptons un total de 903 destitution et injonctions de céder, soit une moyenne de 69 par an, de 1895 à 1910, d'après un état statistique publié par la Chancellerie le 3 février 1911, nous comptons 419 destitutions et injonctions de céder, soit une moyenne de 28 par an. La différence des moyennes entre chaque période est donc de 41.

Si nous considérons le montant des capitaux engloutis, une constatation analogue s'impose. De 1880 à 1886, les pertes causées à la clientèle des études par les défaillances notariales se montent à 62 millions, soit une moyenne annuelle de 10.333.000. De 1895 à 1910 les dilapidations atteignent 95.518.511 francs, soit une moyenne annuelle de 6.367.000 francs. Donc de 1895 à 1910 il y eut, par

rapport à la période 1880-1886, une diminution annuelle du chiffre des sinistres de 3.966.000 francs.

Ces constatations s'expliquent moins par un changement considérable dans les habitudes des notaires et une observance stricte de l'ordonnance de 1843 et des décrets de 1890 que par une atténuation de la crise agricole et même une reprise économique au début du XX^e siècle.

C'est aussi ce qui explique l'oubli dans lequel tomba pendant douze années la question de la garantie collective ⁽¹¹⁾.

Ce n'est qu'en 1902 que la garantie collective revint au premier plan de l'actualité. A la suite de quelques sinistres, M. Clémenceau et plusieurs de ses collègues avaient déposé au Sénat une proposition de loi abolissant la vénalité des charges. Le notariat s'inquiéta de cette initiative. Et au Congrès des notaires de France, réuni en 1902 à Aix-les-Bains, des congressistes proposèrent à leurs confrères de créer une caisse de garantie mutuelle au moyen d'un prélèvement sur leurs recettes brutes. Mais il fut convenu qu'une « étude sur l'organisation d'une Caisse de garantie entre notaires », serait inscrite à l'ordre du jour du Congrès de l'année suivante, qui devait se tenir à Clermont-Ferrand. Cependant une loi du 12 août 1902 vint réglementer plus sévèrement que par le passé le stage de clerc de notaire, les conditions de capacité du candidat-notaire, et prévint la suppression des petites études.

(11) Il est juste aussi de tenir compte de l'effet produit par certaines améliorations législatives. Une loi du 20 juin 1896 autorise le gouvernement à « fixer, par un ou plusieurs règlements d'administration publique, les honoraires, vacations, frais de rôle et autres droits qui peuvent être dus aux notaires à l'occasion des actes de leur ministère ». En vertu de cette loi, des décrets du 25 août 1898 « portent fixation par Cour d'appel et pour le département de la Seine du tarif des honoraires, vacations, frais de rôles et de voyages et autres droits qui peuvent être dus aux notaires à l'occasion des actes de leur ministère ». Et suivant une loi du 24 décembre 1897, les droits des notaires au paiement des sommes qui leur sont dues pour les actes de leur ministère se prescrivent par 5 ans, et les demandes en taxes et les actions en restitution de frais dus aux notaires se prescrivent par 2 ans.

En 1903, le Congrès des notaires, réuni à Clermont-Ferrand, fut très orageux. Le bureau se vit reprocher d'avoir mis à l'étude la discussion d'une proposition intéressant l'organisation notariale sans en avoir préalablement fait approuver le principe par la majorité des Chambres de discipline. Et la question de la garantie collective fut abandonnée.

Cet abandon fut regrettable, car si dès ce moment le notariat avait procédé à l'examen du problème posé par la responsabilité collective des notaires, il eût été mieux préparé pour les discussions qui, plus tard, devaient, sur ce sujet, défrayer la chronique.

Quelques années après cette alerte, en 1908, à la suite de sinistres nombreux et importants survenus dans leur région, MM. Bender, Dubief, Godart, Masse et Caze-neuve, députés, déposèrent à la Chambre, séance du 31 mars, une proposition de loi en deux articles ainsi conçus :

ARTICLE PREMIER : « La Chambre des notaires est responsable envers les tiers du dommage causé par un notaire de son ressort dans l'exercice ou dans l'abus de l'exercice de ses fonctions. »

ART. 2 : « Au cas où, dans un arrondissement, la moyenne annuelle des actes notariés serait ou deviendrait inférieure à mille, cet arrondissement sera, par décret, réuni à un autre limitrophe, pour former un seul ressort placé sous le contrôle et la surveillance d'une Chambre unique. »

Ce fut une nouvelle cause d'alarme dans le corps notarial. Le problème de la garantie collective des notaires fut longuement traité au Congrès des notaires, réuni à Rennes, en juin 1909, par M^e Petrus Bernard, son Président. Après avoir envisagé dans son rapport la question des améliorations à apporter à la comptabilité notariale, M^e Bernard proposa au Congrès de repousser toute proposition de loi tendant à établir une responsabilité solidaire et collective des notaires.

A la suite de ce rapport, le Congrès invita son Bureau à s'entendre avec le Comité des notaires des départe-

ments et la Compagnie des notaires de Paris pour former une Commission dont l'objet devait être l'étude des prescriptions nouvelles destinées à renforcer les pouvoirs des Chambres de discipline et des inspecteurs relativement à la comptabilité notariale et à sauvegarder les intérêts du public et du notariat.

Telle fut l'origine de la Commission mixte, dite des Neuf, parce qu'elle comprenait trois membres du Congrès des notaires, trois membres de la Compagnie des notaires de Paris et trois membres du Comité des notaires des départements.

Cette Commission se mit à l'œuvre, et, comme garanties à fournir aux justiciables, elle proposa :

« La réglementation des pouvoirs à donner aux
« clercs;

« La concession d'une plus grande facilité pour les
« dépôts à la Caisse et le contrôle plus efficace des re-
« traits;

« L'institution du carnet de reçus à souches, dont elle
« présentait un modèle;

« La création dans la comptabilité d'un compte per-
« sonnel du notaire;

« L'éducation du public en matière de comptabilité
« notariale, de garantie et de responsabilité. »

De la responsabilité collective il n'était pas question. Cependant, un magistrat, M. Bertheau, dans la *Gazette des Tribunaux* du 29 mai 1910 avait préconisé l'institution d'une responsabilité collective des notaires liée à un accroissement de l'autorité des Chambres de discipline. La Compagnie des notaires de l'arrondissement du notaire défaillant était responsable, comme caution, des faits de charge à lui imputés, à concurrence du prix d'acquisition de son office; chaque notaire devait contribuer, à proportion du prix de son office, au paiement des dettes de son confrère défaillant. Aucun notaire ne devait être nommé contre l'avis de la Chambre de discipline; aucune cession d'office ne devait être faite à un prix supérieur au prix fixé par la Chambre de discipline.

Entre temps aussi le Gouvernement, d'accord d'ailleurs avec la Commission des Neuf, faisait paraître le décret du 22 octobre 1910. Ce décret imposait aux notaires le carnet de reçus à souches réclamé si souvent par le notariat lui-même, et qui venait combler une lacune dans la réglementation de la comptabilité notariale. En 1890, en effet, la preuve des dépôts n'avait pas été organisée : la délivrance d'un reçu par le notaire au client au moment du dépôt n'était pas obligatoire. Il en résultait que, si les clients du notaire, trop confiants, n'avaient pas exigé de reçu du dépôt, ils ne pouvaient utiliser à titre de preuves les registres du notaire que par l'intermédiaire de la procédure du compulsoire ⁽¹²⁾ prévue aux articles 846 et suivant du Code de procédure civile : les registres notariaux, renfermant en substance le résumé de tous les actes reçus par le notaire, sont en effet considérés par la jurisprudence comme des écritures publiques. D'autre part, même dans l'hypothèse où il remettait un reçu, le notaire pouvait s'abstenir de porter sur ses livres le dépôt qui lui était confié : les délégués des Chambres de discipline ne trouvaient alors plus trace dans ses comptes de la somme reçue.

Les carnets à souches, rendus obligatoires pour tous dépôts de sommes et valeurs dans les études notariales par le décret du 22 octobre 1910, sont délivrés par les Chambres de discipline, portent un numéro d'ordre à la souche et au reçu, et sont cotés et paraphés par le Président du Tribunal. L'affaire donnant lieu au dépôt est mentionnée sur les deux parties du carnet : un moyen de preuve est ainsi ménagé à la fois pour le client et pour les notaires vérificateurs.

C'était sous le coup de l'émotion causée par un krach important, l'affaire Duez, que le décret du 22 octobre 1910 avait ainsi résolu la question de la preuve des dépôts. Ce décret était d'ailleurs précédé d'un rapport du Ministre de la Justice au Président de la République, demandant l'institution d'une Commission extra-parle-

(12) Cass., 3 décembre 1884, D. 85-1-360.

mentaire « à l'effet d'examiner et de proposer les mesures qui pourraient être prises pour réglementer plus complètement la profession notariale, rendre plus efficace la surveillance de la comptabilité des notaires, et donner aux justiciables plus de garanties. » Parmi ces mesures était envisagé « l'établissement d'une responsabilité collective au moyen d'une Bourse commune ».

A la suite de ce rapport intervint un arrêté organisant une Commission qui comprenait vingt-huit membres, parmi lesquels le notariat n'avait que trois représentants : M^e Barillot, Président du Comité des Notaires des départements, M^e Robin, Président de la Chambre des Notaires de Paris, et M^e Greban, Président du Congrès des Notaires de France.

La Commission extra-parlementaire commença ses travaux le 10 décembre 1910, et devait les terminer le 10 décembre 1912 par l'adoption du rapport de M. Bender.

Au Congrès des Notaires de France tenu à Lyon, en 1910, l'idée d'une Caisse commune de garantie avait été reprise et discutée favorablement.

Le 10 novembre 1910, résultat d'une enquête demandée par le Ministre des Finances, paraissait une note de l'Inspection générale des Finances « concernant la surveillance à organiser sur la comptabilité des études de notaires ». Constatant « dans presque tous les départements la violation ouverte et continuelle de ces textes (les décrets de 1890) », les manquements de nombreux notaires, la carence des Chambres de discipline, la quasi-impuissance des Parquets, cette note concluait à la nécessité d'une responsabilité collective des notaires suivant un système analogue à celui de la loi du 24 décembre 1896, qui donnait d'excellents résultats chez les comptables directs.

L'esprit qui animait la plupart des membres de la Commission extra-parlementaire était peu favorable au notariat. On rendait les notaires responsables sans excuses ni circonstances atténuantes. On interprétait mal certaines statistiques. Sur le fondement de la théorie du

risque créé, le notariat était menacé d'une garantie collective illimitée. M. Bender avait même fait état d'un autre argument : « La seule excuse, avait-il dit, qui, dans
« une nation démocratique, puisse faire passer sur la
« survivance de certaines corporations fermées et privi-
« légiées, ne peut être que la protection effective de l'in-
« térêt public. Il est bien certain, par exemple, que si nos
« Chambres républicaines ont pu, il y a quelques an-
« nées, lors de la réorganisation du marché, laisser sub-
« sister le monopole des agents de change, c'est, avant
« tout, par le souci de cette protection. Le jour où n'ap-
« paraîtraient plus que des dangers et des charges, sans
« la compensation d'une certaine sécurité, le privilège et
« le monopole devraient disparaître, car rien n'en justi-
« fierait la survivance. »

Devant l'activité déployée par la Commission extra-parlementaire de la Réforme du Notariat, les vœux des Conseils généraux étaient, aux sessions d'août 1911 et d'avril 1912, à peu près unanimes. Ils portaient notamment :

« Que les réformes projetées à l'égard du Notariat
« fussent, préalablement à toute résolution définitive,
« soumises à des Commissions établies dans le ressort
« de chaque Cour d'appel, composées notamment de
« magistrats, d'avocats, de représentants des groupements
« agricoles, commerciaux et industriels, et de notaires
« des villes et des campagnes.

« Et que toutes les modifications, quelles qu'elles
« fussent, susceptibles d'être apportés à l'organisation du
« notariat, fissent l'objet de débats publics dans les
« Chambres et qu'aucune décision partielle ne fut prise
« au moyen de simples décrets. »

Malheureusement le notariat ne fit pas preuve d'une unité de vues complète. Seule la menace d'un contrôle de la comptabilité par des agents de l'Enregistrement était l'objet d'une opposition formelle et unanime des notaires ⁽¹³⁾. Mais sur la question de la garantie collec-

(13) Cf. le vœu émis au Congrès de Toulouse, dans *R. D.*, 1912. Actua-

tive l'accord n'était plus parfait. Pour plusieurs compagnies, notamment celles de Libourne et de Saint-Yrieix, la question ne se posait même pas, puisque ces Compagnies réclamaient l'interdiction pure et simple des dépôts de fonds. D'autres Compagnies réclamaient l'interdiction pour les notaires de recevoir des fonds sans destination précise. Une minorité de Compagnies, admettant l'usage des dépôts de fonds, restait attachée à une responsabilité notariale individuelle, exclusive de toute responsabilité collective : elles repoussaient donc non seulement la responsabilité solidaire illimitée, mais encore toute Caisse de garantie à cotisations limitées. Toutefois la majorité des Compagnies s'était résignée au principe d'une solidarité limitée à l'actif de la Caisse de garantie et subordonnée à la réalisation de certaines conditions, à l'octroi de certaines compensations. Seul l'aménagement pratique donnait lieu à des divisions : notamment la question se posait de savoir s'il convenait d'instituer une Caisse unique pour toute la France, ou bien, à l'exclusion de toute Caisse nationale ou à côté d'elle, plusieurs Caisses régionales ou départementales.

L'idée d'une Caisse de garantie fut discutée au Congrès des Notaires de l'année 1911, qui se tint à Rouen.

En même temps d'ailleurs que la Commission extra-parlementaire travaillait la Commission des Neuf. Cette dernière Commission avait déposé un projet de garantie collective de sa propre autorité, sans l'avoir préalablement soumis aux Chambres de Notaires ni au Comité des Notaires des départements. Ce projet instituait entre tous les notaires de France et sous la forme d'une Société d'assurance mutuelle, une « Bourse commune du Notariat », à responsabilité et à cotisations limitées ⁽¹⁴⁾. La Bourse commune avait un double objet :

lités notariales, p. 159, et le projet que le Comité des Notaires des départements adressait au Ministre des Finances dans *R. N.*, 15 décembre 1912, p. 1007, et *J. N. A.*, 15 décembre 1912.

(14) *R. D.*, 30 mai 1912, et *J. N.*, 1912, p. 316. D'ailleurs cette bourse commune était inexactement qualifiée « à responsabilité limitée » dans l'article premier du projet. En effet, dans l'article 28

1° En cas d'insolvabilité des notaires dépositaires de sommes et valeurs inscrites au carnet de reçus à souches, assurer, sur ses ressources, le remboursement de ces dépôts, quelle que soit la cause, même illicite, de leur non représentation ;

2° Concourir à la vérification et au contrôle des comptabilités des notaires en donnant aux divers organes de vérification les moyens et les protections nécessaires pour l'accomplissement de leur mission.

La Bourse commune était instituée à deux degrés :

Au premier degré, les Caisse régionales, à raison d'une par région de Cour d'appel.

Au second degré, la Caisse centrale groupant toutes les Caisses régionales et jouant par rapport à elles le rôle d'une Société de réassurance.

Au point de vue de la comptabilité et de la gestion, les budgets particuliers des Caisses régionales formaient une dépendance du budget de la Caisse centrale et étaient administrés par le personnel de cette Caisse.

Les contributions des notaires à la Bourse commune étaient les suivantes :

1° Un droit annuel, proportionnel aux produits bruts de l'étude, avec un maximum de 2 %, révisable tous les cinq ans ;

2° Un droit proportionnel de 1 % sur le prix d'achat de l'office remboursé sans intérêts au notaire un an après la cessation de ses fonctions, à la condition qu'il n'ait pas été absorbé par un paiement effectué à sa décharge par la Bourse commune.

3° Des droits à percevoir sur les actes notariés, qui n'étaient pas encore déterminés.

Le projet de la Commission des Neuf rendait en outre obligatoires l'assurance professionnelle, l'authenticité pour les actes translatifs ou déclaratifs de propriété ayant

relatif au paiement des sinistres, il était prescrit que « en cas d'insuffisance de ces diverses ressources (fonds de garantie, fonds de prévoyance et fonds de réserve), les droits des déposants seraient réduits au marc le franc, sauf rappel sans intérêt à leur profit sur les exercices suivants pour le règlement du reliquat de leurs créances. »

pour objet des immeubles ou des offices ministériels, et organisait le patrimoine notarial.

Dans sa séance du 27 mars 1912, l'Assemblée générale des délégués du Comité des notaires des départements déclarait ne pouvoir accepter la Bourse commune, telle qu'elle résultait du projet de la Commission des Neuf, que sous certaines conditions ⁽¹⁵⁾. A Toulouse, en 1912, le Congrès des Notaires de France acceptait à la quasi-unanimité le principe de ces Caisses, mais aux mêmes conditions ⁽¹⁶⁾.

Après deux années, au cours desquelles la cause de la responsabilité collective des notaires avait fait des progrès dans le notariat, la Commission extra-parlementaire crut bon pourtant de rejeter les demandes du notariat corrélatives à son acceptation de principe de la réforme ⁽¹⁷⁾.

Les travaux de cette Commission furent clos le 10 décembre 1912 par un rapport de M. Bender, préconisant :

« 1° L'inspection de la comptabilité par un inspecteur de l'Enregistrement, mis dans chaque Cour d'appel à la disposition du Procureur général, et ce en plus de l'inspection des notaires délégués par les Chambres.

« 2° La réglementation des dépôts par la création à la Caisse des Dépôts et Consignations, pour tout notaire :

« a) D'un compte libre A, devant comprendre, à l'exception d'un fonds de roulement à déterminer pour

(15) *R. D.*, 1912, p. 383.

(16) *R. D.*, 1912. *Actualités Notariales*, p. 160. Ces conditions étaient :

1° L'inspection de la comptabilité des études confiée au seul notariat;

2° Une décharge de responsabilité en matière de prêts hypothécaires;

3° L'authenticité obligatoire des actes translatifs et déclaratifs de propriété des immeubles et des offices;

4° Le droit de veto des Chambres de discipline à la nomination de candidats indésirables;

5° La limitation des cotisations à la Bourse commune.

(17) BENDER. *La Réforme Notariale*, pp. 43, 105, 124 et 129.

« chaque étude, tous les dépôts d'argent, en bloc et sans
« spécialisation, ayant deux mois de date.

« b) D'un compte B, destiné à recevoir, avec l'indica-
« tion du nom des clients, les sommes versées depuis
« plus de deux mois, et ce par un simple virement du
« compte A au compte B.

« 3° L'adoption du principe de la responsabilité col-
« lective des notaires et l'organisation de la garantie
« mutuelle à deux degrés.

« 4° La création et la réglementation d'un patrimoine
« notarial.

« 5° L'obligation pour les notaires de s'assurer pro-
« fessionnellement.

« 6° Le réajustement des cautionnements.

« 7° La modification de l'organisation notariale par
« la suppression des petites études et le dédoublement
« des grosses.

« 8° L'organisation de la déconfiture notariale. »

Une fois de plus, la responsabilité collective apparaît
ici liée à d'autres réformes notariales.

La Commission extra-parlementaire se prononça pour
une responsabilité collective illimitée en principe dans
son montant et dont la mise en œuvre reposait sur deux
organes : les Bourses régionales et la Caisse centrale.

Bourses régionales.

Il y aurait une Bourse commune par région de Cour
d'appel. Elle aurait pour but de « garantir le rembour-
« sement des sommes d'argents, titres ou valeurs quel-
« conques, dont la remise aura été constatée par la dé-
« livraison d'une quittance extraite du carnet à souche
« prévu par le décret du 22 octobre 1910 et que le no-
« taire qui les aurait reçus ne pourrait représenter pour
« quelque cause que ce soit. »

Les ressources seraient constituées par :

1° Un droit proportionnel de 2 % calculé sur les
produits bruts, encaissés ou non, de chaque office, payé
annuellement par tout notaire.

2° Les sommes à recouvrer sur les notaires débiteurs ou leur succession, pour les paiements effectués en leur acquit à raison de la garantie.

3° Les intérêts des sommes en caisse.

Les cotisations seraient calculées sur le total des produits bruts portés au traité de cession de l'office, produits révisables tous les cinq ans; elles seraient payables d'avance, reçues par les trésoriers des Chambres de discipline et transmises par eux au Conseil d'administration de la Bourse régionale.

Les charges de la Bourse régionale seraient :

1° Le remboursement aux déposants des sommes, titres ou valeurs non représentées par le notaire;

2° Les frais généraux d'administration, de gestion et de contrôle;

3° Les subventions aux Chambres de discipline pour leurs frais d'inspection.

La Bourse serait administrée par un Conseil, siégeant dans la même ville que la Cour d'appel et composé de cinq membres nommés pour trois ans par l'Assemblée générale des délégués des Compagnies de notaires du ressort de la Cour, à raison d'un délégué par Compagnie, et rééligibles.

Caisse centrale.

Au second degré devait exister une Caisse centrale, organisme de liaison entre les Bourses régionales.

La gestion de cette Caisse centrale était confiée à un Conseil central, siégeant à Paris, composé de neuf membres, élus au scrutin de liste par les Assemblées générales des Bourses régionales, pour une durée de six ans, et renouvelables par tiers.

Le Conseil avait pour mission :

1° D'encaisser et d'administrer un « fonds d'avance ou de garantie »;

2° De procéder à certaines répartitions.

Le fonds d'avance ou de garantie était constitué par le versement à effectuer par chaque notaire d'un droit proportionnel de 1 % sur le prix d'achat de son office.

La somme ainsi versée devait être remboursée sans intérêts au notaire un an après la cessation de ses fonctions, dans le cas où elle n'aurait pas été absorbée par un paiement effectué à sa décharge.

Au cas où les ressources d'une bourse commune régionale seraient insuffisantes pour faire face aux responsabilités encourues, la Caisse centrale mettrait à sa disposition en fin d'exercice, sur le fonds d'avance ou de garantie, la somme reconnue nécessaire pour désintéresser les créanciers.

La somme ainsi avancée serait mise par la Caisse centrale à la charge des diverses bourses communes régionales, proportionnellement à leur actif, tel qu'il ressortirait des inventaires dressés chaque année par leurs Conseils d'administration et qu'elle centraliserait.

L'année suivante, la Bourse commune régionale débitrice verserait à la Caisse centrale, à titre de remboursement, les quatre cinquièmes de son actif, en fin d'exercice, lesquels seraient aussitôt répartis par la Caisse centrale entre les Bourses communes régionales, au prorata de leurs avances. Il en serait ainsi chaque année jusqu'au remboursement complet en capital et intérêts.

Le projet disposait que les actions contre la Bourse régionale seraient prescrites par cinq ans.

Et il organisait le patrimoine notarial. A cet effet, il proposait :

1° Que le prix de l'office du notaire fut affecté après les privilèges généraux aux créanciers du cédant ;

2° Que le privilège appartenant au cédant de l'office, à raison du prix de la cession, ne put à l'avenir grever que la moitié de la valeur de cet office ;

3° Que l'hypothèque légale de la femme du notaire ne frappât pas les immeubles acquis à titre onéreux par ce dernier depuis son entrée en fonctions, quelle que fût l'époque de la célébration du mariage.

A la demande des représentants du notariat, la Commission extra-parlementaire avait aussi examiné les sujets suivants : le droit de répertoire, l'augmentation du nombre des actes obligatoirement authentiques, la suppres-

sion de la responsabilité hypothécaire. Mais elle ne les avait pas retenus.

Et comme M. Bender, dans son rapport général de clôture avait préconisé une inspection supplémentaire par des agents de l'Enregistrement et une responsabilité collective illimitée quant à son montant, les notaires membres de la Commission extra-parlementaire, au cours de la dernière séance, lurent une déclaration protestant contre les travaux de la Commission ⁽¹⁸⁾.

Tel était le projet voté par la Commission extra-parlementaire, et qui est resté aux archives de la Chancellerie.

Avant de clore l'histoire de la question de la responsabilité collective au cours de la période d'avant-guerre, il reste à dire quelques mots d'un projet doctrinal présenté en 1913 par M. Parfait dans son « Essai sur une organisation libérale et solidariste du Notariat ».

Ce projet instituait une Caisse de garantie unique pour toute la France. La Caisse de garantie était alimentée par une contribution ordinaire annuelle à la charge des notaires, de 1.20 % du produit brut. Au cas de bilan déficitaire de la Caisse était prévue une contribution extraordinaire, répartie par tête, égale entre tous les notaires et d'un maximum de quarante francs. Ce projet comptait aussi sur l'appoint d'un fonds de prévoyance : dans ce but, la Caisse était autorisée à émettre, à concurrence d'une somme initiale, des obligations garanties par l'Etat. Ces obligations eussent été remboursables par un amortissement réparti par tirage au sort sur un très long délai. Les titres auraient été libérés d'un quart au plus à l'émission, avec ensuite appel de fonds d'après les besoins, souscrits obligatoirement par les notaires et d'après l'importance de chaque office. Les obligations, nominatives, insaisissables et incessibles, auraient été, sauf l'amortissement annuel, transmises avec l'office, à charge par le cessionnaire de rembourser la partie libérée. Les deniers de la Caisse devaient être employés en rentes françaises.

(18) *J. N. A.*, 15 février 1913.

La garantie devait s'appliquer, après constatation de l'insuffisance des ressources du notaire :

1° Au dommage résultant de la faute professionnelle ordinaire, à concurrence des trois-quarts, et au dommage résultant de l'introduction de manœuvres dolosives dans l'application ministérielle, sans que ces manœuvres y revêtent la forme d'une faute professionnelle, à concurrence des deux tiers.

2° Aux dépôts relatifs à la préparation ou à la réception des contrats notariés ou encore à toute intervention du ministère du notaire, à concurrence des trois quarts. Toutefois, quand les dépôts n'auraient pas été l'objet d'un reçu extrait du registre de quittances à souche officiel et qu'ils n'en auraient pas été dispensés par les lois ou décrets rendus en forme de règlement d'administration publique, la garantie ne serait que des deux tiers.

La Caisse de garantie devait être une personne morale autonome fonctionnant sous la surveillance des pouvoirs publics. Elle était régie par un directeur, qui était chargé en même temps d'exercer une impulsion sur la discipline et de collaborer à la réglementation de la profession notariale. Ce directeur était aidé d'assesseurs ou rapporteurs et de vérificateurs généraux : l'ensemble de ces personnes formait la « Direction générale du Notariat ».

La Direction du Notariat devait avoir auprès d'elle un commissaire général, représentant du Ministre de la Justice, aidé de sous-commissaires. Et elle était entourée d'un « Conseil de contrôle et de perfectionnement », composé de sénateurs, députés, conseillers d'Etat, magistrats et hauts fonctionnaires des départements de la Justice, des Finances, des Postes, du Commerce et de l'Agriculture, afin de mieux tenir le notariat en rapport avec les besoins des administrations publiques et de la société.

Le Directeur était choisi parmi les assesseurs. Les assesseurs étaient choisis parmi les vérificateurs généraux. Le Directeur était nommé par le Président de la République en Conseil des ministres, sur proposition du Garde des Sceaux, après avis du Conseil de contrôle. N'auraient pu

prétendre à l'emploi de vérificateur général que des notaires démissionnaires ou des clercs ayant accompli leur stage.

Dès avant la guerre la question de la garantie collective des notaires était devenue une des principales questions notariales. On peut dire que le temps, loin de jeter sur elle un voile, l'avait fait avancer. Elle apparaissait comme une partie d'un tout, la pièce d'un ensemble, un remède qui avait sa place dans ce qu'on a appelé « la réforme notariale ». Sa liaison était évidente notamment avec l'inspection de la comptabilité et le recrutement du notariat. Son principe s'était imposé avec une sorte de nécessité, qui s'apparentait d'ailleurs moins avec le développement logique et interne d'une idée a priori qu'avec le choc en retour d'une expérience et la force d'un besoin social.

Dans la séance du 27 mars 1912 de l'Assemblée générale des délégués du Comité des notaires des départements, M^e Greban, tout en condamnant la solidarité juridique, ne soutenait-il pas qu'un risque moral de déconsidération résultait pour le notariat de la défaillance d'un seul de ses membres et pouvait, par répercussion, porter l'atteinte la plus grave à l'intégrité même du patrimoine de la corporation ? Mais quand il s'agissait de faire passer la garantie collective sur le plan pratique, la multiplicité des travaux, la diversité des projets auxquels elle avait donné lieu, étaient une preuve qu'alors la contingence reprenait ses droits : une marge assez considérable, une assez grande latitude paraissaient réservées, en ce qui concernait l'aménagement de la responsabilité, à l'initiative et à l'invention du législateur ou des auteurs.

Le notariat s'était montré hostile tant à l'inspection de la comptabilité des études par des agents de l'Enregistrement qu'à une responsabilité collective illimitée dans son montant. Or, sur ces deux points, le rapport général de M. Bender, donnant les conclusions des travaux de la Commission extra-parlementaire, n'avait pas tenu compte du sentiment des notaires. Et même, le 5 novembre 1912, le Garde des Sceaux avait déposé, sur le bureau de la

Chambre des députés, un projet de loi autorisant « la
« création de dix emplois d'inspecteurs de l'Enregistre-
« ment, des Domaines et du Timbre, dont les titulaires
« seront chargés, sur la réquisition des procureurs géné-
« raux des cours d'appel, du contrôle de la comptabilité
« des notaires. »

Ce projet ne devint pas loi. La menace ne se réalisa pas. En serait-il de même de la garantie collective des notaires ? Le Ministre de la Justice ou un Parlementaire s'approprierait-il aussi les conclusions de cette Commission sur la question ? Le projet de loi ou la proposition de loi qui en résulterait deviendrait-il une loi ?

SECTION XIV.

La question de la responsabilité collective de 1914 jusqu'à la Loi du 25 janvier 1934.

Ce que le notariat pouvait craindre, l'insertion dans une loi des conceptions de la Commission extra-parlementaire sur la responsabilité collective, ne se produisit pas.

La guerre éclata. L'activité des divers groupements notariaux fut dominée par les devoirs envers la patrie et envers les confrères plus particulièrement éprouvés.

Mais le problème de la garantie collective des notaires avait été posé depuis longtemps, et il l'avait été officiellement : les quatre années de guerre le suspendirent seulement.

Dans sa séance du 3 juin 1919, l'Assemblée générale des délégués au Comité des notaires des départements, en présence des représentants de quatorze Comités régionaux, admit le principe d'une Bourse commune de garantie à établir par le notariat, par ses propres moyens, sans attendre qu'on la lui impose, sur les bases d'une responsabilité et de cotisations limitées, en même temps que la constitution de Chambres départementales de notaires, en remplacement des Chambres d'arrondissement ⁽¹⁹⁾.

Déférant au vœu émis par l'Assemblée générale, le Comité des notaires des départements établit les projets réalisant ces réformes ⁽²⁰⁾.

Le projet d'établissement d'une Bourse commune ne comportait pour cette Bourse qu'un seul degré, celui de

(19) Circulaire du Comité des Notaires des départements, n° 313, du 15 octobre 1919, p. 929.

(20) *R. D.*, 1919, Jurisprudence, article 19.426.

la région de Cour d'appel. Mais il prévoyait une caisse mutuelle de réassurance obligatoire à constituer entre toutes les Caisses régionales à concurrence au minimum des six dixièmes de leurs risques.

Le but des Bourses régionales était de garantir aux tiers la restitution des fonds confiés aux notaires à l'occasion de leurs fonctions, ayant eu une destination spéciale, constatée par l'inscription au carnet des reçus à souche, et que le notaire qui les aurait reçus ne pourrait représenter pour quelque cause que ce soit.

Mais, à peine de forclusion, les créances devaient être produites au plus tard dans les deux ans à compter du jour de l'ouverture de l'action.

La Bourse régionale devait avoir deux fonds :

1° Un fonds de garantie, alimenté par un droit proportionnel et annuel de 2 % sur les produits bruts, qui serait appelé le 1^{er} janvier pour former le fonds de prévoyance de l'année, et par un droit de répertoire fixé à 0 fr. 25 pour les actes portant sur une valeur inférieure à mille francs et à 0,25 % pour tous les autres actes.

2° Un fonds de réserve, constitué par le versement effectué en une seule fois par les notaires d'un droit proportionnel de 1 % sur le prix d'achat de l'office.

La Bourse régionale devait être administrée par un Conseil composé de délégués des Compagnies du ressort, à raison d'un délégué par dix notaires ou fraction de dix.

L'administration de la Caisse mutuelle de réassurance devait être confiée à un Conseil comprenant un membre par Cour d'appel, élu suivant les prescriptions du décret du 22 janvier 1868.

Les bonis du fonds de prévoyance seraient ou bien reportés au fonds de prévoyance de l'année suivante, ou bien versés au fonds de réserve, à concurrence d'un maximum à fixer. La marge des bonis dépassant ce maximum serait à répartir entre les sociétaires : c'était l'application du principe de la mutualité. Le Conseil d'administration de la Bourse commune devait déterminer à la fin de chaque exercice la somme à répartir une fois les attributions faites au fonds de prévoyance ou à la réserve.

Si au contraire le fonds de prévoyance était insuffisant pour solder les charges de l'exercice, un appel serait fait au fonds de réserve dans la limite maxima de 1/5 de son actif.

Enfin, si les deux ressources cumulées offraient un total inférieur au montant de ces charges, les sommes réclamées par les déposants subiraient une diminution au centime le franc, sans que ce déficit put être reporté sur les exercices postérieurs.

Le projet du Comité des notaires des départements différait donc à deux points de vue principaux du projet de la Commission extra-parlementaire. En premier lieu, il ne comportait qu'un seul degré pour la Bourse commune, celui de la région de Cour d'appel, alors que le projet de la Commission comportait deux degrés pour la Bourse commune. En second lieu, alors que le projet de la Commission extra-parlementaire prescrivait une garantie des dépôts illimitée, exigeant seulement la production du reçu officiel, le projet du Comité des Notaires des départements limitait la responsabilité de la Bourse commune non seulement quant aux risques à courir, quant au quantum des cotisations, mais aussi à l'égard du paiement des créances présentées.

La garantie collective fit aussi l'objet d'études au Congrès des notaires réuni à Paris en 1919.

Il en fut question également au Congrès des notaires réuni à Strasbourg en 1920.

Mais l'année 1920 fut surtout remplie par les débats sur la fusion en un organe unique des trois groupements de notaires qui existaient alors : le Comité des Notaires des départements, l'Union générale des Associations départementales de Notaires, et le Syndicat des Notaires de France, devenu ensuite l'Union générale des Notaires de France.

En juin 1921, le Congrès des Notaires, réuni à Grenoble s'occupe de la Caisse commune de garantie et la considère seulement comme une conséquence de deux réformes qu'il demande dans ces termes : « Le Congrès réclame :

1° « L'authenticité obligatoire des actes déclaratifs et
« translatifs de propriété immobilière.

2° « L'unification des tarifs légaux sur le tarif le plus
« avantageux et la majoration de ce tarif unique dans
« les conditions prévues dans la proposition de la Com-
« mission parlementaire et notariale.

« Comme contre-partie, mais seulement comme consé-
« quence des deux réformes qui précèdent, le Congrès
« accepte la création d'une Caisse commune de garantie.

« Et charge le Conseil directeur du groupement uni-
« que à constituer, de fixer les conditions et les modali-
« tés du fonctionnement de cette Caisse. »

La même année 1921, M. le Député Richard, Président de la Commission parlementaire et notariale, avait demandé à connaître l'opinion des Compagnies de notaires sur la réforme projetée du notariat, et notamment sur l'opportunité de la création d'une Caisse Commune de garantie. La Sous-Commission notariale envoya une circulaire à tous les notaires le 15 avril 1921. — 128 Compagnies firent connaître leur sentiment au Comité des Notaires des départements. — 77 Compagnies, c'est-à-dire plus de la moitié, ont repoussé catégoriquement tout projet de Caisse Commune ⁽²¹⁾.

L'année 1922 vit la création de l'organe unique, l'Association Nationale des Notaires de France. Constituée le 5 décembre 1922, l'Association Nationale des Notaires de

(21) « Aucune responsabilité, disent-elles, ne peut être imposée à
« un individu pour une faute commise par un autre; il ne saurait
« donc y avoir de solidarité professionnelle, cela ne s'est jamais vu
« dans aucune profession, c'est contraire à la justice et à l'égalité.
« Les banquiers, par exemple, ne sont pas responsables les uns des
« autres, et cependant le public peut être exposé de leur chef à des
« pertes considérables. Si la Bourse commune était imposée spéciale-
« ment à notre corporation, ce serait la négation de la personnalité
« des notaires, le rabaissement de la dignité notariale, et comme réper-
« cussion une transformation fâcheuse de la mentalité des clients. Au
« surplus, tant que des candidats indésirables pourront être nommés
« notaires, ou que des notaires suspects pourront être maintenus en
« fonctions malgré l'avis contraire et motivé des Chambres de disci-
« pline, il ne saurait être question de responsabilité collective » (Circulaire du Comité des Notaires des départements, n° 324, d'octobre 1921, p. 117).

France commença à fonctionner le 1^{er} janvier 1923. M^e Debeney, ancien Président de l'Union Générale des Associations Départementales de Notaires fut élu, le premier, Président de l'Association Nationale.

Depuis lors, les notaires, craignant de se voir imposer un projet contraire à leurs vues, ont essayé de prendre les devants. Cette méthode fait honneur à la fois à l'initiative clairvoyante, à la générosité et à l'habileté de ceux qui l'adoptèrent.

A l'Assemblée générale de l'Association Nationale des Notaires de France du 3 mars 1925, M^e Greban, Président, prononçait un discours sur le programme de l'Association Nationale. Il disait notamment ⁽²²⁾ : « L'Assemblée générale de l'Association aura donc à étudier les garanties de sincérité, de vérification que le notariat peut fournir, soit simplement en organisant un contrôle par une Chambre supérieure de Cour d'appel constituée par les Comités régionaux, soit, en outre, en instituant la Caisse de garantie de la représentation des dépôts constatés par le registre à souche.

« Elle devra examiner quels seront pour le notariat les fruits qu'il retirera de ses sacrifices et notamment si, en échange des charges qu'il assumera, il conservera dans son intégrité le droit de vérification que le législateur lui avait confié. »

Ce programme d'étude allait devenir un programme d'action. La garantie collective y était envisagée sous l'aspect d'une obligation légale à mettre au point; et cette obligation légale était considérée comme une contrepartie du maintien de l'inspection de la comptabilité des études par le notariat seul.

D'autre part, sur l'initiative du Comité régional des notaires de la Cour d'appel de Caen, et grâce à l'ardente propagande menée par ses présidents, M^e Bigot et M^e Gautier, les Associations de notaires du ressort de la Cour d'appel de Caen admirent en mai 1925 le principe d'une Bourse commune, qui commença à fonctionner le

(22) B 1925, p. 231.

1^{er} janvier 1926. Cette initiative avait pour base le caractère bénévole de la mise en jeu de la garantie des dépôts. Elle se différenciait ainsi de la garantie légale à l'élaboration de laquelle la Direction de l'Association Nationale des Notaires de France était prête à collaborer avec les Pouvoirs publics.

Sans entrer dans les détails ⁽²³⁾, il n'est pas inutile de mettre en relief certains traits de la Bourse Commune qui fut instituée spontanément entre les notaires du ressort de la Cour d'appel de Caen.

La Bourse commune recrutait comme membres directement les associations de notaires de la région, du fait de leur adhésion au Comité régional, et indirectement les notaires eux-mêmes individuellement, du fait seul de leur adhésion à une association. Par conséquent, les associations et les notaires étant libres de donner et de retirer leur adhésion, en se conformant aux prescriptions de la loi, le nombre des membres de la Bourse commune pouvait être soumis à des variations.

Le but poursuivi était double :

1° Indemniser les tiers, dans la mesure des disponibilités de la Bourse, des pertes subies par eux à raison des sommes d'argent, titres et valeurs constatés par l'inscription aux carnets à souches : garantie bénévole, s'appliquant à ces seuls dépôts, au cas où ils ne pourraient être représentés.

2° Renforcer l'inspection des comptabilités notariales au premier degré.

La Bourse n'intervenait, pour le règlement de sinistres spécifiés et délimités, qu'après appréciation souveraine de son Conseil d'administration, dans la mesure de ses disponibilités, et sauf son recours contre le notaire défaillant. C'était donc en réalité une Bourse auxiliaire.

Cette Bourse était alimentée par une cotisation annuelle à la charge des notaires, à raison de un franc par acte, à prélever sur les déboursés portés en compte, par application de l'article 3 du tarif légal, cotisation maxima.

(23) Le texte des statuts de la Bourse commune de la Cour d'appel de Caen se trouve dans le bulletin de l'A. N. N. F., année 1928, n° 2.832.

payable d'avance et par semestre, et recouvrée par les soins des Associations d'arrondissement. L'ensemble des versements annuels était réparti en un fonds de garantie et un fonds de réserve.

Le fonds de garantie était constitué par l'ensemble de la cotisation annuelle de un franc par acte, sous déduction du quart attribué au fonds de réserve.

Le fonds de réserve comprenait ce quart qui lui était attribué chaque année sur le fonds de garantie; sa fonction était de suppléer en cas de besoin à l'insuffisance du fonds de garantie sans que cette contribution pût excéder le tiers de son actif.

Pour limiter l'étendue du sacrifice consenti par les notaires du ressort, les statuts fixaient un maximum obligatoire pour chacun de ces fonds, soit un million. Quand ce maximum serait atteint, le Conseil d'administration pourrait, ou bien réduire les cotisations, ou bien employer les excédents à des œuvres notariales, ou bien procéder à une répartition entre les diverses Associations adhérentes.

Le Conseil d'administration de la Bourse commune n'était pas un organisme spécial; la gestion de la Bourse était confiée au Comité régional lui-même, qui délguait à son bureau les pouvoirs voulus. Deux présidents d'association d'arrondissement étaient désignés comme commissaires pour la vérification des comptes de la Bourse commune.

La Caisse régionale de Caen a fonctionné comme on était en droit de l'attendre. Sa gestion prudente lui valut la constitution d'importantes réserves; de sorte qu'elle se trouva à plusieurs reprises en mesure de consentir des prêts d'honneur qui évitèrent des sinistres ⁽²⁴⁾.

L'exemple donné par les notaires de la Cour d'appel de Caen fut d'ailleurs suivi par les notaires des Cours d'appel de Lyon, Bourges, Bordeaux, Toulouse, Besan-

(24) Cf. la Conférence faite sur la Bourse commune de garantie, par M^e GRÉBAN, à la réunion des notaires de la Cour d'appel de Caen, le 23 octobre 1927, publiée dans le *Bulletin de l'Association Nationale* du 31 août 1928 (3.011).

gon, Dijon, Grenoble, Poitiers, Rouen, Paris, Nancy, Angers, Pau et Rennes.

Mais une nouvelle crise économique est survenue. Le notariat, comme les autres institutions, fut victime de la situation générale de l'après-guerre. L'année 1930 fut marquée par des défaillances dans le notariat, à Paris, où l'on vit un caissier abuser scandaleusement de la confiance de son patron et soustraire ainsi à l'épargne des sommes considérables, à Bordeaux, à Nice, à Condé-sur-Orne. Une perfide campagne de presse sonna tendancieusement le glas de la probité notariale. Les Pouvoirs publics jugèrent nécessaire de reprendre, parmi les questions traitées par la Commission extra-parlementaire, celle de la réforme de l'inspection de la comptabilité des notaires et celle de la garantie des dépôts.

Sous la pression exercée par plusieurs parlementaires, M. Henri Chéron, Ministre de la Justice, se hâta de déposer au bureau de la Chambre des députés un projet de loi sommaire instituant, sans l'organiser, la responsabilité collective absolue et indéfinie des notaires. De ce projet de loi d'ailleurs, Monsieur le Président de l'Association Nationale des Notaires de France n'eut connaissance qu'après que le Garde des Sceaux eut été autorisé par le Conseil des Ministres à en faire le dépôt à la Chambre ⁽²⁵⁾.

Les fluctuations de la politique, qui rendent la fonction ministérielle si instable, enlevèrent à M. Chéron le souci de compléter son projet. Mais le problème de la responsabilité collective des notaires était à nouveau officiellement posé, dans les mêmes circonstances que celles où dans le passé il s'était posé, à la suite de l'émotion causée dans le public par une série de sinistres. Et cette fois il allait recevoir une solution.

Au surplus la garantie collective des notaires devait encore apparaître comme liée au renforcement de l'inspection de la comptabilité. En effet, en 1930 également, à la suite de demandes d'interpellation consécutives aux

(25) B., 30 juin 1931, p. 309.

sinistres qui viennent d'être rappelés, le Gouvernement avait soumis au Conseil d'Etat un projet de décret tendant à renforcer l'inspection de la comptabilité des études notariales. Mais, à la différence du projet de responsabilité collective, le projet de renforcement de l'inspection de la comptabilité ne fut pas une surprise pour le notariat, puisque cette fois la Chancellerie avait demandé la communication du projet qu'avait préparé la Direction de l'Association Nationale des Notaires de France ⁽²⁶⁾.

Le décret du 16 mars 1931.

C'est donc conformément aux vœux du notariat que fut pris le décret du 16 mars 1931, instituant un second degré d'inspection de la comptabilité des études. Ce décret fut complété par un arrêté ministériel du même jour, commenté par une circulaire du Garde des Sceaux aux Procureurs généraux à la date du 23 avril, et modifié par un décret du 24 mai 1933.

Les notaires continuent à assurer eux-mêmes l'inspection, sans aucune intervention étrangère de fonctionnaires de l'administration des finances. Les dispositions du décret du 30 janvier 1890 sont maintenues et complétées. Jusque là les Chambres de discipline étaient seules chargées du contrôle et de la vérification sous la surveillance des Parquets. Au-dessus d'elles, le décret du 16 mars 1931 institue, dans chaque ressort de Cour d'appel, une Chambre supérieure désignée sous le nom de « Commission de Contrôle ». Elle est composée de « délégués élus par les Chambres de discipline du ressort de la Cour parmi les notaires en exercice, membres ou anciens membres de ces Chambres ». Les membres de la Commission sont élus pour quatre ans, renouvelés par moitié tous les deux ans, et rééligibles. La Commission nomme chaque année un bureau comprenant un président, un vice-président et un secrétaire-trésorier.

La Commission se réunit chaque année, au mois de

(26) Cf. B., 1926, p. 329, et le discours prononcé par M^e VOITURIEZ, Président de l'Association Nationale au Congrès régional des notaires de la Cour de Paris, le 26 novembre 1930, dans B., 1930, p. 532.

juin, et règle par ses délibérations tout ce qui concerne l'inspection des études comprises dans le ressort pour l'année suivante, calculée de juin à juin, de manière que le quart au moins des études du ressort soit inspecté chaque année, et la totalité des études du ressort dans une période de quatre années. Des inspections supplémentaires peuvent être ordonnées soit d'office, soit à la demande des Chambres de discipline ou du Parquet.

L'activité de la Commission et de son bureau est soumise obligatoirement à la surveillance du Parquet.

Pour chaque inspection il n'est désigné en principe qu'un inspecteur, qui est choisi en dehors de la Compagnie à laquelle appartient le notaire inspecté. Toutefois, la Commission de contrôle peut désigner en outre des inspecteurs adjoints, qui peuvent être choisis parmi les notaires honoraires, et qui opèrent sous la responsabilité de l'inspecteur.

Les inspecteurs ont les droits de recherche, de communication et de vérification les plus étendus sur les minutes, répertoires, registres, titres, valeurs, espèces, pièces comptables de toute nature dont ils jugent la représentation utile à leur mission. Les pièces comptables justificatives des entrées et des sorties leur sont présentées classées par mois et dans l'ordre des écritures du livre-journal.

S'ils estiment nécessaire la collaboration de comptables ou employés spécialisés, la commission de Contrôle est tenue de les mettre à leur disposition. Les comptables et employés sont alors assujettis au secret professionnel et opèrent sous la responsabilité de l'inspecteur.

Les inspecteurs rendent compte de leur mission sur des formules dont le cadre est déterminé conformément aux prescriptions établies par l'arrêté ministériel et aux instructions de la Commission de Contrôle.

L'article 15 du décret édicte que les inspecteurs feront leur rapport étude par étude dès la clôture de leurs opérations, et le déposeront dans la quinzaine au Secrétariat de la Commission de contrôle. « S'ils relèvent, continue « cet article, des irrégularités susceptibles de compro- « mettre la sécurité des dépôts confiés à l'étude dont ils

« vérifient la comptabilité, ils sont tenus, sous leur responsabilité, d'en aviser sans délai le Président de la Commission, qui en informe le Procureur général. »

Les dépenses des Commissions de contrôle sont réparties entre les Bourses communes des Compagnies proportionnellement à la valeur des études, telle qu'elle résulte des prix de cession.

Le décret du 16 mars 1931 rend obligatoires deux registres nouveaux :

1° Un grand livre des valeurs, tenu par compte de client.

2° Un registre spécial des balances trimestrielles.

En ce qui concerne le livre de dépôt de titres et valeurs ou livre-journal des valeurs, une colonne supplémentaire est prévue pour mentionner la cause du dépôt.

Il doit être ouvert sur le Grand-Livre des espèces un compte spécial des sommes consignées à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Les dispositions du décret du 22 octobre 1910 relatif aux carnets à souches et aux reçus ont été également complétées par le décret du 16 mars 1931. En vue d'assurer dans la mesure du possible la concordance des inscriptions du talon avec celles de la quittance délivrée et d'empêcher toute modification ultérieure, le décret de 1931 prescrit l'inscription en lettres sur les talons comme sur les quittances des sommes et nombres mentionnés. Et en vue d'empêcher la pratique des carnets occultes, qui permettrait à un notaire de soustraire des entrées de fonds ou de valeurs à sa comptabilité officielle, et par suite à tout contrôle, le décret de 1931 prescrit que la Chambre de discipline ne délivrera plus à chaque étude qu'un seul carnet, et qu'aucun nouveau carnet ne pourra être délivré qu'après épuisement de l'ancien, épuisement dont il sera justifié à la première inspection; toutefois, si la Chambre de discipline le juge nécessaire en raison de l'importance de l'étude, ce carnet unique pourra être matériellement divisé en trois carnets au plus, chacun de ceux-ci portant alors un numéro d'ordre particulier et l'indication du nombre des carnets divisionnaires ainsi

mis en service. Lorsque l'un de ces carnets divisionnaires viendra à être épuisé, le nouveau carnet délivré en échange aura le même numéro d'ordre que celui qu'il remplace et prendra, en ce qui concerne le numérotage des feuillets, la suite des autres carnets en service.

Enfin, il résulte de l'article 21 de notre décret que les inspecteurs du premier degré, délégués par les Chambres de discipline, ont dès lors les droits de recherche et de communication les plus étendus, et qu'ils devront faire les mêmes appels de vérification que ceux qui sont prescrits aux délégués des Commissions de contrôle.

Les perfectionnements de comptabilité et d'inspection réalisés par le décret du 16 mars 1931 le furent à la satisfaction du notariat. Destinés à prévenir ou du moins à rendre de plus en plus rares les désastres dans le notariat, ils appelaient logiquement ou du moins, si leur application était correcte, ils devaient rendre moins onéreuse la garantie collective des notaires, mesure réparatrice et complémentaire, qui, revenue elle aussi en 1930 à l'ordre du jour parlementaire, allait être définitivement votée le 18 janvier 1934.

La préparation de la loi du 18 janvier 1934.

A la suite de l'émotion causée dans la corporation par le dépôt du projet Chéron instituant une responsabilité collective indéfinie des notaires, quelques-uns de ces officiers ministériels ont pu penser que si l'expérience des Bourses auxiliaires de garantie n'avaient pas été tentée dans le ressort de certaines Cours d'appel, le Gouvernement ne se serait pas avisé de déposer un nouveau projet de loi.

Cette opinion n'est pas exacte. Les Comités régionaux n'ont fait que suivre les événements, en essayant de les canaliser, pour n'être pas débordés par eux : il s'agissait de parer à un risque de déconsidération du notariat dans l'esprit public, de sauvegarder par la création de Bourses auxiliaires l'honneur professionnel.

Nous serions plutôt portés à émettre au sujet de la

création de ces Bourses de garantie deux réflexions qui sont à l'opposé de l'opinion de cette minorité de notaires que nous venons de rappeler. C'est d'abord que la multiplication de ces Bourses sur le territoire national s'est faite un peu trop tard. Il y avait longtemps que la question de la garantie collective s'était posée au notariat français, et que de bons esprits chez les notaires en avaient admis le principe. Faut-il donc attendre que des sinistres se produisent pour passer à l'action ? C'est ensuite que le principe de liberté qui est à la base du fonctionnement de la garantie offerte par les Bourses auxiliaires peut aboutir à des injustices, à des résultats différents suivant les régions, de sorte que l'intérêt public ne reçoit plus satisfaction. Les Conseils d'administration des Bourses, pourrait-on objecter, doivent garder leur souveraineté d'appréciation en face de chaque défaillance notariale : il s'agit d'une question d'honneur, c'est un domaine réservé. A notre avis, ce serait mal poser le problème de la garantie collective des notaires. En réalité, il s'agit moins de défendre l'honneur corporatif que de protéger l'épargne de la clientèle des études. Quoi qu'on en ait dit, le « Français moyen » a maintenu sa confiance aux notaires et à la corporation notariale. On a trop souvent confondu l'opinion de certains politiciens avec l'opinion publique. Il faut dire aussi qu'il y a une conception personnelle et pointilleuse de l'honneur qui serait un écueil : l'honneur, à la vérité, ne doit pas être recherché pour lui-même : l'honneur est ce surcroît qui s'ajoute comme un lustre à l'accomplissement des devoirs vis-à-vis de la société. Le monopole et les privilèges dont jouissent les notaires ne leur ont été conférés que dans un but d'intérêt général. C'est aussi sur le plan de l'intérêt général qu'il faut d'abord envisager la question de la garantie collective des notaires.

Il ne s'agit pas d'être à priori pour ou contre le caractère bénévole ou le caractère obligatoire de la garantie collective. Il s'agit de se soumettre à l'expérience, de se rappeler l'histoire de la garantie collective, et d'être un tant soit peu perméable aux leçons de la psychologie pour

conclure ainsi : confrontée d'abord avec l'intérêt général et ensuite avec l'honneur notarial, la garantie collective obligatoire apparaît à la fois comme un moindre mal, comme un pis-aller et comme une sanction immanente.

Mais de là à admettre une responsabilité collective indéfinie il y a loin. Aussi, immédiatement après le dépôt du projet Chéron, qui instituait une telle responsabilité, Monsieur le Président de l'Association Nationale des Notaires de France et Monsieur le Président de la Chambre des Notaires de Paris, constatant que sur le principe de l'obligation de la garantie, les positions du Gouvernement et du Conseil d'Etat étaient prises, suggérèrent-ils des atténuations et des modalités qui, d'une responsabilité collective totale feraient une responsabilité collective limitée ⁽²⁷⁾.

Leur intervention ne fut pas inutile. Le projet nouveau, substitué au projet de M. Chéron, et déposé par M. Léon Bérard, Ministre de la Justice, sur le bureau de la Chambre des députés, le 19 mars 1931 ⁽²⁸⁾, posait le principe d'une limitation de la garantie des dépôts et chargeait le Conseil d'Etat de mettre au point la limitation et le fonctionnement de cette garantie.

Précédé d'un exposé des motifs où il était dit qu'il s'agissait « d'une sorte d'assurance collective obligatoire au profit des clients des études et de l'institution notariale elle-même », le projet Bérard se présentait en deux articles, dont la teneur était la suivante :

ARTICLE PREMIER.

« Le remboursement intégral de tous dépôts de sommes, titres ou valeurs reçus par les notaires à raison de leurs fonctions, sera, s'il n'est opéré par le notaire responsable, assuré par une bourse commune constituée, dans le ressort de chaque Cour d'appel, entre tous les notaires en exercice dans ce ressort.

(27) B., 30 juin 1931. Discours de M^e VOITURIEZ au Congrès de Saint-Malo (4.166), pp. 308 et 309.

(28) J. O., Chambre, Documents parlementaires, 1931, I. annexe n° 4.798, et R. D., 1931, Actualités Notariales, p. 65.

« Pour l'application de la disposition qui précède, les
 « ressorts de Cour d'appel comptant au moins quatre
 « départements pourront être divisés en deux sections.
 « Il sera, en outre, constitué entre tous les notaires de
 « France en exercice une caisse Centrale destinée à pro-
 « curer aux caisses régionales, en cas d'insuffisance de
 « leurs ressources, les avances nécessaires à l'exécution
 « de leurs obligations.

ARTICLE SECOND.

« Un règlement d'administration publique rendu dans
 « les trois mois de la promulgation de la présente loi en
 « déterminera les conditions d'application, notamment
 « en ce qui concerne la nature des dépôts appelés à bé-
 « néficier de la garantie prévue à l'article précédent, la
 « constitution et le fonctionnement des organismes char-
 « gés de l'assurer, les versements à effectuer, ainsi que le
 « sectionnement éventuel de certains ressorts de Cour
 « d'appel. Il fixera également la date de la mise en vi-
 « gueur de la loi. »

Ce projet fut renvoyé à l'examen de la Commission de législation civile et criminelle de la Chambre.

En même temps qu'au Parlement la question de la garantie collective était naturellement examinée dans les réunions corporatives. Au 37^e Congrès des notaires de France, tenu à Saint-Malo les 15, 16 et 17 juillet 1931, un ordre du jour sur la garantie collective était voté, faisant connaître les desiderata du notariat corrélatifs à l'acceptation du principe de la garantie collective obligatoire ⁽²⁹⁾.

(29) B., 30 juin 1931 (4.167), p. 311. Les desiderata étaient les suivants :

1° Responsabilité limitée aux dépôts reçus par le notaire en sa qualité d'officier public.

2° Limitation des charges financières qui résulteront de l'organisation de la garantie collective par une large pratique de l'assurance et de la réassurance des risques.

3° Renforcement et organisation du droit de regard des Compagnies de notaires sur le recrutement de leurs membres; organisation du patrimoine notarial et de sa liquidation.

4° Compensations à donner au notariat par l'examen bienveillant de

A la séance de la Chambre du 11 février 1932, M. Queinnec, député et notaire du Finistère, au nom de la Commission de législation civile et criminelle, déposa un rapport proposant l'adoption pure et simple du projet du Gouvernement⁽³⁰⁾. Mais, dans ce rapport, en opposition avec l'opinion exprimée dans l'exposé des motifs du projet Bérard, M. Queinnec tenait à préciser le point suivant : « Il nous paraît essentiel notamment, « pour éviter toute confusion avec le contrat d'assurance, de poser en principe que les caisses de garantie « ne feront que se substituer aux notaires défaillants « pour le remboursement de leurs clients, sous réserve, « pour ces caisses, de récupérer sur le notaire débiteur « les sommes avancées. »

Avant de se séparer à la veille des élections générales, le 25 mars 1932, au commencement de la séance, la Chambre votait sans débat le texte du projet du Gouvernement, dont l'adoption lui était demandée par M. Queinnec. Comme ce texte posait seulement le principe de la limitation de la garantie aux dépôts professionnels et le principe des Bourses régionales et d'une Caisse centrale, s'en remettant pour le reste à un règlement d'administration publique, le vote d'un texte aussi laconique signifiait, de la part du législateur, une abdication de ses prérogatives entre les mains du Pouvoir exécutif.

Le 14 juin 1932, le projet de loi adopté par la Chambre fut présenté au Sénat par M. René Renoult, Ministre de la Justice, et renvoyé à l'examen de la Commission de législation civile et criminelle de cette Assemblée.

A la même époque, les 13, 14 et 15 juin 1932, se tenait à Vittel le 38^e Congrès des notaires de France. Ce congrès réitéra le vœu relatif à la garantie collective adopté l'année précédente par le Congrès de Saint-Malo, insistant notamment sur la nécessité d'organiser la liquidation

ses revendications relatives aux tarifs et à la retraite, et par l'extension dans l'intérêt du public et du Trésor, de ses interventions obligatoires dans la rédaction et la constatation des conventions.

(30) S., du 11 février 1932; *R. D.*, 1932, *Actualités Notariales*, p. 105, n° 68.

du patrimoine notarial et d'affecter les cautionnements actuels des notaires aux fonds communs de garantie des bourses régionales ou nationale ⁽³¹⁾.

Quant à l'examen par la Commission de législation civile et criminelle du Sénat du projet de loi Bérard voté par la Chambre, il devait avoir lieu au cours du mois de décembre de la même année.

Dans l'intervalle, Monsieur le Président de l'Association Nationale des Notaires de France et Monsieur le Président de la Chambre des Notaires de Paris furent appelés à participer à la Chancellerie à des conférences au cours desquelles furent tracées les grandes lignes du règlement d'administration publique prévu par l'article second de la loi.

Ce projet de règlement fut communiqué en septembre au Conseil d'administration de l'Association Nationale des Notaires de France, qui présenta des observations et émit des suggestions, dont quelques-unes furent ultérieurement retenues par la Chancellerie.

Il y eut également des échanges de vues entre le rapporteur de la Commission de législation civile et criminelle du Sénat, M. Leblanc, et les deux représentants du notariat dont nous avons mentionné l'activité.

Après examen du projet de loi voté par la Chambre, la Commission de législation civile et criminelle du Sénat jugea ce projet incomplet et un peu trop vague; elle en renvoya l'examen à une date ultérieure en demandant à son rapporteur de lui présenter, d'accord avec la Chancellerie, un nouveau texte où seraient incorporées les principales dispositions du règlement d'administration publique.

Un texte nouveau fut donc substitué au projet primitif. Les autorités corporatives dont nous avons rappelé la collaboration à l'œuvre législative en eurent communication et présentèrent leurs observations ⁽³²⁾.

(31) B., 30 juin 1932, p. 342 (4.641) et (4.642).

(32) En ce qui concerne la collaboration de la Chancellerie, du Notariat et du Parlement à l'élaboration de notre loi, on peut consulter le

Après quoi, M. le sénateur Leblanc, d'accord avec la Chancellerie, présenta à la Commission de législation un nouveau projet en quatorze articles qui avait vraiment un caractère législatif. La Commission de législation du Sénat l'adopta; et M. Leblanc, au nom de celle-ci, en fit l'objet d'un rapport important qu'il déposa au Sénat le 30 mars 1933 ⁽³³⁾.

Les 19, 20 et 21 juin 1933 se tint à Vichy le 39^e Congrès des notaires de France. Le Congrès exprima encore le vœu que l'organisation de la responsabilité collective ait pour conséquence l'affectation des cautionnements des notaires aux fonds communs de garantie des Bourses régionales ou nationale, et que fût institué le privilège du cédant sur le prix de l'office en cas de défaillance du cessionnaire.

De ce Congrès il y a lieu de retenir surtout quelques paroles que prononça dans son rapport le Président de l'Association Nationale des Notaires de France, M^e Voituriez : « Nous devons la sécurité à nos clients; et puis-
« que certains d'entre nous, pour des raisons diverses qui
« ne sont pas toutes également coupables, ont été inca-
« pables de la leur assurer, il faut bien que ce soit la
« corporation tout entière qui leur offre cette garantie,
« si par ailleurs elle est suffisamment armée pour limi-
« ter son risque par le contrôle et suffisamment indem-
« nisée pour n'être pas seule à supporter la prime de
« cette assurance véritable, dont il est juste que le pu-
« blic, appelé à en bénéficier, paie sa part.

« Or ce contrôle, on nous a donné les moyens de
« l'exercer; il nous appartient de nous en servir.

« Et ces compensations, on ne saurait en bonne jus-
« tice, et d'ailleurs sans violer des promesses certaines,
« nous les refuser ⁽³⁴⁾. »

rapport général présenté par M^e VOITURIEZ, notaire à Cambrai, Président de l'Association Nationale des Notaires de France, lors de l'Assemblée générale ordinaire de cette Association des 27 et 28 mars 1933, dans B., 15-30 avril 1933 (4.960), p. 147.

(33) J. O., Sénat, 1933, Documents parlementaires, annexe 206, et R. D., 1933. Actualités Notariales, p. 125.

(34) B., 15 juillet 1933 (5.091), p. 339.

C'est le 4 juillet 1933 que le Sénat vota le projet de loi rapporté par M. Leblanc. La discussion de ce projet vint seulement en fin de séance. M. Leblanc prit la parole pour demander au Sénat de prononcer l'urgence, ce qui fut adopté sans opposition. Personne ne demandant la parole dans la discussion générale, le Sénat décida qu'il passerait à la discussion des articles. Le Président donna lecture des quatorze articles qui furent adoptés successivement et sans débats, à mains levées; puis l'ensemble du projet fut également adopté à mains levées.

Ainsi donc, comme l'avait fait la Chambre l'année précédente, le Sénat adopta sans modification et sans discussion le projet de loi qui lui était soumis. Mais cette fois il s'agissait d'un projet en quatorze articles.

Il ne parut pas alors douteux que la Chambre donnerait son approbation au texte voté par le Sénat. Et c'est en effet ce qui se produisit. M. Penancier, Garde des Sceaux, déposa sur le bureau de la Chambre, le 7 juillet 1933, le projet de loi remanié par le Sénat. Le nouveau texte fut renvoyé à l'examen de la Commission de législation civile et criminelle de la Chambre.

Il fit l'objet d'un rapport de M. Augé, au nom de cette Commission. Ce rapport, proposant l'adoption du texte voté par le Sénat, fut déposé dans la séance du 15 décembre 1933 ⁽³⁵⁾. Et c'est une fois de plus sans discussion que, adoptant intégralement le projet du Sénat au cours de sa séance du 18 janvier 1934, la Chambre des députés fit passer dans une loi la garantie collective des notaires.

La loi du 18 janvier 1934 fut donc votée dans l'indifférence parlementaire. Elle soulève pourtant de nombreuses et délicates questions. Dans un chapitre premier elle pose le principe de la garantie. Dans un chapitre deuxième elle régit les caisses régionales de garantie. Dans un chapitre troisième, elle régit la Caisse centrale. Enfin le chapitre quatrième est consacré à des dispositions diverses.

(35) *J. O.*, Chambre, 1933, Documents parlementaires, p. 332, annexe 2.693.

Cette loi a été suivie d'un décret portant règlement d'administration publique, à la date du 12 juillet 1934, d'un arrêté du Garde des Sceaux. Ministre de la Justice, du 10 octobre 1934, d'une circulaire du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, aux Procureurs généraux, du 11 octobre 1934, et d'un décret portant règlement d'administration publique à la date du 5 août 1935.

Le texte de la loi et des deux décrets figure à la fin de ce travail. Pour ce qui est de l'arrêté ministériel et de la circulaire ministérielle, nous renvoyons aux revues professionnelles ⁽³⁶⁾.

Avant d'examiner la réglementation de la garantie collective des notaires, il convient pourtant, conformément à notre plan, de faire le point, d'apporter quelques précisions, de dégager quelques conclusions. Ce sera l'objet du second chapitre de ce titre préliminaire.

(36) Cf. le numéro des 15 et 31 octobre du *Bulletin de l'Association Nationale des Notaires de France*.

CHAPITRE SECOND

EXPOSÉ CRITIQUE

Dans une première section, nous étudierons les caractéristiques des dépôts de fonds dans les études de notaire. Dans une seconde section, nous tirerons les conclusions de l'histoire de la « crise notariale », et nous poserons le problème juridique de la garantie collective des notaires.

SECTION I.

LES CARACTÉRISTIQUES DES DÉPÔTS DE FONDS DANS LES ÉTUDES DE NOTAIRE.

Les dépôts de fonds chez les notaires manifestent une grande diversité. Leur réalité se marque par une individualisation comptable. Ils constituent un usage avantageux et pour les notaires et pour leurs clients; mais cet usage doit rester officieux.

SOUS-SECTION I.

DIVERSITÉ DES DÉPÔTS DE FONDS.

L'examen des dépôts de fonds chez les notaires fait voir un domaine que ne suffisent pas à encadrer les arti-

cles 1915 à 1963 du Code civil relatifs au contrat de dépôt et au séquestre. Dans le Code civil ce qui importe, c'est la réglementation d'un contrat posée une fois pour toutes, la chose déposée objet de ce contrat étant essentiellement variable et laissée à la liberté individuelle. Dans la pratique notariale ce qui importe, c'est la diversité des situations juridiques qui gravitent autour du « depositum », de la « res deposita », ce « depositum », cette « res deposita » consistant le plus souvent en des fonds, sommes d'argent ou valeurs de Bourse.

A la différence de ce qui est impliqué dans la réglementation uniforme et rigide du Code civil, qui n'admet de variété que dans l'objet du contrat, les fonds déposés chez les notaires sont intéressants à étudier au point de vue de l'activité notariale à laquelle ils se rattachent et au point de vue de la responsabilité notariale à laquelle ils donnent lieu.

§ 1. *Diversité de l'activité notariale dont dépendent les dépôts.*

A) *Activité officielle.*

Le dépôt de fonds peut être l'accessoire d'une activité officielle du notaire : il a lieu soit à l'occasion de la rédaction d'un acte notarié soit à l'occasion de l'accomplissement de toute autre opération ou fonction officielle.

C'est ainsi que, suivant l'usage, immédiatement après la conclusion d'une vente notariée, le notaire garde en son étude le montant du prix de vente en attendant l'accomplissement des formalités consécutives à l'acte.

Il pourra arriver qu'un notaire judiciairement chargé de représenter un présumé absent (article 113 du Code Civil), reçoive dans un partage un capital pour le compte du présumé absent.

Des titres et des valeurs pourront encore être remis à un notaire en vue de la rédaction d'une déclaration de succession.

Une déclaration de succession, une commission judiciaire, une vente, ce sont là des cas où le notaire intervient comme officier public, en vertu d'une obligation de sa charge.

B) *Activité officieuse permise.*

Le notaire peut aussi recevoir des fonds comme toute autre personne privée, en dehors d'une obligation de sa charge. Il peut ainsi garder des objets précieux dans son coffre-fort en vue de rendre service à une personne, recevoir des sommes pour les remettre à des fournisseurs. Le dépôt fait alors partie d'une activité officieuse du notaire, parfaitement compatible avec sa fonction.

C) *Activité officieuse interdite*

Certains actes, certaines opérations sont interdits aux notaires par l'ordonnance de 1843 et par le décret du 30 janvier 1890. Un notaire reçoit des fonds avant d'en avoir un emploi déterminé. Il sert immédiatement les intérêts à son déposant et place ensuite à sa guise les sommes déposées, soit par acte de son ministère, soit par simples effets, lettres de change ou billets à ordre, en laissant en blanc le nom du prêteur, de sorte qu'il est à la fois seul débiteur du créancier et créancier du débiteur. Ce sont là des opérations interdites aux notaires par l'article 12, 5° de l'ordonnance de 1843 et par l'article 1, 1° du décret du 30 janvier 1890.

§ 2. *Diversité de la responsabilité notariale à laquelle peuvent donner lieu les dépôts.*

Nombreux aussi sont les intérêts qui sont affectés par l'usage des dépôts de fonds dans les études de notaire et les occasions et les titres de responsabilité pour le notaire détenteur de fonds. Il convient de donner quelques exemples en examinant brièvement les rapports juridiques

auxquels peuvent donner lieu les dépôts de fonds chez les notaires : rapports entre les notaires et leurs clients, intervention de deux notaires, rapports entre les notaires et leurs clercs.

A) Rapports entre les notaires et leur clientèle.

Un notaire accepte de garder des valeurs dans son coffre-fort. Il est alors responsable vis-à-vis du déposant dans les termes des articles 1927 et suivants du Code Civil. Le notaire est dépositaire au sens technique du mot : la chose déposée est pour lui l'occasion de relations juridiques avec une seule personne, envers qui il a contracté notamment l'obligation de restituer à première réquisition l'objet déposé.

Un notaire reçoit d'un client des fonds à placer; il lui en donne une reconnaissance portant stipulation d'intérêts, puis il fait le placement en une ou plusieurs fois, selon les demandes qui lui sont adressées et qu'il ne transmet pas même à son client. Un tel emploi de fonds, facultatif et indéterminé, est défendu au notaire, l'expose à une sanction disciplinaire, et, dans le cas où le capitaliste perd la somme qu'il a remise, à une responsabilité civile vis-à-vis de ce dernier. Mais quel doit être alors le titre de la responsabilité du notaire vis-à-vis du capitaliste ? La plus grande partie de la jurisprudence considère que le notaire, dans ce cas, a agi comme mandataire ou comme gérant d'affaires du capitaliste, et le rend comme tel responsable envers ce dernier ⁽¹⁻²⁾. Mais à notre avis l'indétermination du placement au moment de la remise des fonds s'adapte assez mal à la notion de mandat, et surtout le caractère illicite de l'opération s'oppose aussi bien à la notion de mandat qu'à celle de gestion d'affaires. Il semble préférable d'admettre, avec la Cour d'Amiens ⁽³⁾, que le notaire est ici débiteur direct envers ce client en vertu d'un prêt de consommation, le notaire jouant le rôle d'un

(1-2) Cf. thèse GUY sur *La responsabilité des notaires en tant que dépositaires de fonds*, p. 25, en note.

(3) Amiens, 27 novembre 1889, *R. D.*, 5.285; *R. N.*, 8.224.

emprunteur, et le client en quête d'un placement faisant fonction de prêteur à l'égard du notaire.

En raison d'un acte que le notaire vient de dresser, l'une des parties lui remet une somme suffisante pour payer les frais de l'acte. Par suite du retard fautif que met le notaire à payer le droit d'enregistrement, une amende ou un excédent de droit est réclamé par le fisc. Le notaire devra réparer le préjudice causé par sa faute, et ce en vertu d'une obligation légale : en effet, suivant l'article 29 de la loi du 22 frimaire an VII, « les droits des actes enregistrés » seront appliqués, savoir par les notaires pour les actes « passés devant eux et par les héritiers, légataires et donataires, leurs tuteurs et curateurs, et les exécuteurs testamentaires pour les testaments et autres actes de libéralité à cause de mort ». C'est donc l'article 1383 du Code Civil qui mettra à la charge du notaire les conséquences de sa négligence en la matière.

Des fonds ont été déposés chez le notaire à charge d'emploi : il s'agit pour le notaire de payer des fournisseurs, d'employer une dot qui lui a été remise en rentes sur l'Etat. La situation paraît devoir être analysée de la façon suivante : 1° le notaire reçoit les fonds à titre de dépôt et se trouve soumis aux règles du dépôt quant à la preuve et à la responsabilité jusqu'à l'emploi envisagé, le mandat n'étant qu'en expectative. 2° Il exécute le mandat, le premier contrat de dépôt tombe et il ne subsiste que le mandat; le notaire est alors soumis aux règles du mandat.

La même analyse vaut pour les fonds déposés chez le notaire en vue d'un placement déterminé, qui sont un cas particulier de dépôt à charge d'emploi, mais un cas spécialement intéressant. En effet, à cette occasion, on peut distinguer plusieurs hypothèses. Il faut d'abord distinguer le cas des fonds déposés chez le notaire en vue d'un placement déterminé, proposé et accepté du cas déjà considéré des fonds déposés en vue d'un emploi indéterminé et facultatif, où le notaire joue le rôle d'un banquier et peut devenir débiteur direct de son client capitaliste en vertu de l'idée de prêt de consommation. Mais entre les deux rôles extrêmes de banquier et de mandataire, le notaire

peut encore jouer le rôle de gérant d'affaires de son client capitaliste, lorsque, par exemple, il a lui-même négocié le prêt, en a fixé les conditions, sans mettre les parties en rapport et que le prêteur a été représenté à l'acte par un clerc de l'étude ⁽¹⁾. Que le notaire soit le mandataire ou le gérant d'affaires du prêteur, si les fonds confiés au notaire sont perdus avant le contrat de prêt, il y aura lieu, pour savoir qui supportera cette perte, d'en connaître la cause :

1) Si la perte résulte d'un cas fortuit, elle est pour le prêteur propriétaire des fonds.

2) Si la perte résulte d'une faute du notaire, cette faute doit s'apprécier eu égard à la qualité de dépositaire du notaire. Tant que le contrat n'est pas signé, les rapports du notaire et de son client en quête d'un placement sont les rapports d'un dépositaire et d'un déposant.

Le prêt est signé. L'emprunteur devient propriétaire. Le cas fortuit passe à sa charge. Mais le notaire, suivant l'usage, reste dépositaire dans l'attente de l'accomplissement des formalités ou devient dépositaire à ce titre s'il ne l'était pas déjà avant la signature du prêt, et ce en vue de protéger le prêteur contre la mauvaise foi éventuelle de l'emprunteur. Dépositaire des fonds dans l'attente des formalités, le notaire est soumis à une obligation de conserver et de rendre à l'égard de l'emprunteur; d'autre part le prêteur donne au notaire et à l'emprunteur mandat d'accomplir les formalités envisagées; et l'emprunteur, à titre de caution pour garantir l'accomplissement du mandat à lui confié par le prêteur, est censé remettre les fonds au notaire; à l'égard du prêteur le notaire est donc soumis à une obligation de faire (inscription de l'hypothèque conférée par l'acte de prêt, ou cession d'antériorité des créanciers hypothécaires antérieurs, ou remboursement de ces créanciers et subrogation du prêteur dans leurs droits, ou obtention de la mainlevée de leurs inscriptions). Ainsi les fonds confiés au notaire, quoique appartenant à l'emprunteur ne pourront être versés à ce dernier qu'après l'accomplissement par le notaire du mandat du prêteur.

(4) Cassation, 4 mars 1853; Rouen, 18 juin 1868; Lyon, 3 mai 1873.

Et ils ne peuvent être remis non plus au prêteur, à qui ils n'appartiennent plus, que dans le cas de résolution amiable ou judiciaire du prêt.

Le dépôt dans l'attente des formalités tient donc du séquestre. Il peut aboutir soit à la remise des fonds à l'emprunteur, si la situation est régulière ou régularisée par le notaire, soit à la résolution du prêt et à la restitution des fonds au prêteur, soit au maintien du prêt avec dommages-intérêts à la charge du notaire, si le notaire a commis une faute dans l'accomplissement de son mandat. La même analyse vaut pour le dépôt dans l'attente des formalités en cas de vente.

L'usage des dépôts de fonds chez les notaires est donc pour ces officiers ministériels l'occasion de responsabilités diverses dans leurs relations avec leurs clients : ce sont à la fois les fondements juridiques et les personnes protégées qui sont susceptibles de varier.

Mais au delà de cette diversité il y a une dualité plus essentielle qui a trait à la nature de l'obligation du notaire : tantôt le notaire est tenu d'une obligation de faire, qui se résout, en cas d'inexécution, en une allocation de dommages-intérêts, tantôt le notaire est tenu d'une obligation de livrer, de restituer des fonds.

B) *Intervention de deux notaires à l'occasion du dépôt de fonds.*

Dans l'hypothèse où chacune des deux parties à l'acte est assistée de son notaire, le devoir de conseil qui incombe au notaire peut être, à l'occasion d'un dépôt de fonds, la source d'une responsabilité particulière. Ainsi, à propos d'une vente, il a été jugé que le notaire de l'acquéreur est tenu d'éclairer son client sur les précautions à prendre pour assurer sa libération et ne pas être exposé à payer deux fois ; s'il remet les fonds au notaire du vendeur détenteur de la minute, il commet une faute de nature à engager sa responsabilité dans le cas de détournement des fonds par le notaire en premier ⁽⁵⁾.

(5) Cass. civ., 18 mars 1914; *R. D.*, 18.494; *J. N. A.*, 1914, p. 490, 1915, p. 24.

C) Relations entre les notaires et leurs clercs

Les clercs de notaire peuvent, à l'occasion de leur travail, recevoir des sommes, des titres et des valeurs des clients de l'étude. Le principal clerc ou un autre clerc commet un détournement. Le notaire doit-il être déclaré responsable de l'agissement de son clerc ? Pour répondre à cette question, il convient de distinguer deux hypothèses :

Première hypothèse : le clerc a reçu les fonds en qualité de clerc de notaire, pour l'étude, pour le compte du notaire. C'est un principe que toutes les fois qu'ils font pour les besoins de l'étude un acte juridique quelconque, les clercs doivent être considérés comme mandataires de leur patron ⁽⁶⁾. En outre le clerc est lié au notaire par un contrat de louage de services. Il résulte de ce louage de services les conséquences suivantes :

1) Alors qu'en général le mandataire n'engage pas le mandant par ses délits et quasi-délits, le clerc au contraire engage son patron par les délits et quasi-délits commis dans l'exercice du mandat reçu par lui du notaire (article 1384 du Code Civil).

2) Alors qu'en général le mandataire autorisé à se substituer un tiers n'est responsable de la mauvaise exécution du mandat par le substitué que si l'on démontre à sa charge propre une faute de choix ou de surveillance (article 1994 du Code Civil), le notaire répond de toutes les fautes de ses clercs dans l'exécution des mandats reçus pour l'étude. En effet les patrons ne répondent pas seulement, aux termes de l'article 1384, des fautes délictuelles de leurs préposés : on est d'accord pour les rendre également responsables des fautes contractuelles de ceux-ci.

Donc quand les tribunaux apprécient en fait et d'après les circonstances qu'un dépôt a été reçu par un clerc pour le compte du notaire, ils décident que le notaire

(6) BAUDRY, LA CANTINERIE et WAHL. *Traité du mandat*, n° 390 et Cassation, Req., 11 juin 1839, 5-39-1-601, et Douai, 18 août 1871, D. 72-2-714.

répond immédiatement de ce dépôt. Le clerc doit remettre sans délai au notaire le montant du dépôt. Aussitôt qu'il a versé les fonds à la caisse, le clerc est déchargé. Le fait que le notaire ne s'est pas plaint d'un détournement ou d'un défaut de restitution permet aux tribunaux de présumer la libération du clerc une fois écoulé le temps nécessaire au notaire pour contrôler l'exécution la mission du clerc ⁽⁷⁾.

Deuxième hypothèse : les fonds ont été confiés au clerc personnellement, sans que sa qualité de clerc entre en jeu. Il répond seul alors de son détournement ⁽⁸⁾.

SOUS-SECTION II.

LE CARACTÈRE RÉEL DES DÉPÔTS DE FONDS.

Après avoir envisagé les dépôts de fonds chez les notaires en tant qu'accessoires d'une activité qui les dépasse et en tant qu'occasions de responsabilités variées, il convient de les examiner en eux-mêmes, d'étudier les fonds déposés en tant qu'objets de détention et pendant la durée de leur détention par le notaire.

La responsabilité du notaire en raison du retard qu'il apporte au paiement des frais de l'acte est accidentelle eu égard aux fonds qui lui ont été confiés pour cette circonstance.

La responsabilité du notaire en tant que mandataire n'intervient que si le mandat a reçu un commencement d'exécution. Si le notaire n'emploie pas les fonds, sa responsabilité doit être régie par les principes du dépôt.

Quant aux règles du séquestre, ce sont en principe les mêmes que celles du dépôt (article 1958 du Code Civil).

Y a-t-il un caractère commun aux dépôts de fonds chez les notaires, tels que l'usage et la réglementation les ont consacrés ? Ce caractère apparaîtra si, faisant abstraction

(7) Douai, 11 août 1871, D. 72-2-74, S. 72-2-264.

(8) Bordeaux, 12 janvier 1881, R. D., 369; Chartres, 5 mai 1882, R. D., 767; Saint-Etienne, 10 juin 1885, R. D., 3.123.

des alentours et des circonstances des dépôts, l'on considère les fonds déposés tant qu'ils sont déposés, la responsabilité que le notaire encourt en tant que détenteur vis-à-vis de son client en tant que propriétaire, les conséquences qui résultent d'une dilapidation à l'exclusion de toute autre faute professionnelle.

Tout ici se ramène à la question de savoir si le notaire peut se servir des fonds déposés. De la réponse à cette première question découlera la réponse qu'il convient de donner à la question de la sanction civile de la dilapidation : cette sanction civile est-elle une revendication ou une simple action en paiement de la part du client spolié ?

Si l'objet du dépôt est un corps certain, il n'y a pas de doute : le déposant en garde la propriété, le dépositaire ne peut s'en servir sans la permission expresse ou présumée du déposant (article 1930 du Code Civil) et doit rendre identiquement la chose même qu'il a reçue (article 1932) ; et en cas de déconfiture du notaire, le déposant revendique son bien en le distrayant de la masse des biens dont le notaire a la possession, sauf subrogation éventuelle sous certaines conditions (articles 1934 et 1935).

Mais, à vrai dire, le dépôt d'un corps certain est bien moins fréquent dans la pratique notariale que le dépôt de choses fongibles. Les pièces de monnaie, les billets de banque, les valeurs de Bourse sont en effet des biens remplaçables les uns par les autres, interchangeableables, ont même valeur libératoire. Aussi s'agit-il de savoir si la fongibilité de ces choses doit se marquer dans leur restitution par le dépositaire au déposant, et si le notaire notamment est tenu de restituer à son client les mêmes espèces ou les mêmes valeurs *in individuo* ou seulement la même quantité de biens de cette sorte. C'est la question du dépôt irrégulier.

D'une façon générale, selon certains auteurs, notamment selon MM. Baudry-Lacantinerie et Wahl ⁽⁹⁾ et M. Planiol ⁽¹⁰⁾, il y aurait pour les choses fongibles deux

(9) Dans leur traité du *Contrat de dépôt*.

(10) Dans son *Traité élémentaire de droit civil*, t. 2.

catégories de dépôts, les dépôts réguliers et les dépôts irréguliers. Dans le dépôt régulier, les principes seraient les mêmes que pour le dépôt d'un corps certain : maintien de la propriété au déposant, action en revendication au profit du déposant sur les objets déposés considérés *in individuo*. Dans le dépôt irrégulier, au contraire, le dépositaire devient propriétaire des choses déposées; il peut donc s'en servir, les consommer même, à charge seulement de rendre au déposant des choses de même espèce, qualité et quantité. Et MM. Baudry-Lacantinerie et Wahl prétendent que le dépôt d'une somme d'argent doit être présumé irrégulier, les sommes d'argent étant rarement confiées pour être restituées *in individuo*. Constitueraient ainsi des dépôts irréguliers les dépôts d'argent qui se font dans les banques, dans les Caisses d'Épargne et à la Caisse des Dépôts et Consignations. Et s'il en allait de la sorte pour les dépôts faits chez les notaires, il en résulterait qu'en cas de faillite du notaire ⁽¹¹⁾ le déposant, n'ayant qu'un droit de créance, ne pourrait revendiquer et viendrait seulement au marc le franc sur l'actif du dépositaire.

Mais sur ce point l'article 1932 du Code civil est formel: « Le dépositaire, dit-il, doit rendre identiquement
« la chose même qu'il a reçue. Ainsi le dépôt des sommes
« monnayées doit être rendu dans les mêmes espèces qu'il
« a été fait, soit dans le cas d'augmentation, soit dans le
« cas de diminution de leur valeur ». Et le Code ne traite nulle part du dépôt irrégulier. C'est que ce prétendu dépôt n'a du dépôt que le nom. Il constitue en réalité un prêt soit d'usage soit de consommation. C'est ainsi que les banques, en employant les fonds des déposants à leurs opérations d'escompte, de report ou autres, jouent le rôle d'emprunteurs et même d'emprunteurs à intérêt, car elles versent le plus souvent un léger intérêt à leur client déposant. La seule différence qui existe entre le dépôt en

(11) Ce qui peut arriver quand le notaire s'est livré à des actes de commerce (cf. notamment Bourges, 7 juillet 1885, S. 86-2-21, et Montpellier, 21 janvier 1929, J. N. A., 1929, p. 59).

banque et le prêt de consommation, c'est que le dépôt est remboursable à première réquisition. Mais on peut aussi concevoir un prêt d'argent affecté de cette condition; et d'autre part il est fréquent qu'un dépôt en banque ne soit stipulé remboursable qu'à l'expiration d'un délai de préavis, trois mois, six mois, un an, auxquels cas le banquier sert aux déposants un intérêt plus élevé. Au surplus, le dépôt irrégulier rendant le dépositaire propriétaire, comment concevoir qu'on impose la garde d'une chose à son propriétaire ?

Il y a seulement le dépôt et le prêt. « Il est certain, dit Laurent ⁽¹²⁾ que le contrat est un dépôt tant que vous n'avez pas consommé la chose; mais lorsque vous l'aurez consommée, le dépôt sera transformé en prêt ». Quand il y a dépôt, le propriétaire a une action en revendication, au lieu que le prêt, par lui-même, ne confère au prêteur qu'une action en paiement.

Le dépositaire d'une somme d'argent doit donc, de droit commun, restituer dans leur identité les espèces mêmes qu'il a reçues, à moins qu'au moment du dépôt, il ait été convenu que le dépositaire pourrait se libérer en rendant une somme égale à celle qu'il a reçue, ou que cette convention puisse s'induire de l'ensemble des faits de la cause ⁽¹³⁾.

Que le dépositaire soit en faillite ou non, le déposant ne pourra revendiquer les espèces déposées que s'il en est resté propriétaire. Il devra donc justifier en premier lieu de l'existence d'un dépôt. Il devra établir ensuite que les espèces par lui revendiquées sont bien celles qu'il a remises à titre de dépôt. Aussi bien est-ce à cause de l'impossibilité de fournir cette preuve que l'argent monnayé et les billets de banque ne sont pas, en général, susceptibles de revendication ⁽¹⁴⁾. Mais si la preuve de l'identité est apportée, la revendication doit être admise.

Il n'y a donc pas de différence de nature entre le dépôt

(12) *Principes du Droit civil*, t. XXVII, n° 72.

(13) Dissertation de M. BOISTEL dans D. 93-2-49.

(14) Lyon, 11 novembre 1863, D. 1-65-2-69; Bordeaux, 24 février 1886, D. 1-87-2-94; Angers, 18 avril 1891, D. 1-93-2-49.

d'un corps certain et le dépôt de choses fongibles. Il doit y avoir dans l'un et l'autre cas une restitution *in individuo* de l'objet déposé. Il faut dire seulement que dans l'hypothèse d'un dépôt de choses fongibles l'impossibilité de fournir la preuve paralyse le plus souvent l'action en revendication du déposant. Encore peut-il y avoir des tempéraments à cette impossibilité de fait. C'est ainsi qu'interprétant l'article 575 du Code de Commerce relatif à la revendication des marchandises chez le commerçant en état de faillite, les tribunaux ont jugé que l'identité des marchandises, condition essentielle de la revendication, n'était pas détruite par le mélange en un seul tas de marchandises de même espèce et qualité, telles que des grains, consignées par deux personnes chez le failli, et qu'en conséquence les marchandises ainsi mélangées restaient, malgré ce mélange, susceptibles d'une action en revendication collective ⁽¹⁵⁾.

Il convient de faire l'application de ces principes aux dépôts de fonds reçus par les notaires. Supposons qu'un notaire reçoive des dépôts avant d'en avoir un emploi, dépôts immédiatement productifs d'intérêts, qu'il place à sa guise, en laissant en blanc le nom du prêteur. Le notaire reçoit pour le compte du prêteur soit des remboursements partiels qu'il garde jusqu'à l'échéance, soit le prix du gage réalisé auquel il est chargé de trouver un nouvel emploi et qu'il détient par conséquent jusqu'à la négociation d'un nouveau placement. Ces opérations, interdites aux notaires par l'ordonnance de 1843, ne figurent pas sur la comptabilité du notaire qui les entreprend. Le notaire tombe en déconfiture. Vis-à-vis du capitaliste qui lui a fait confiance, en ne se préoccupant pas de l'emploi des fonds remis, mais seulement des intérêts qu'il touchait, le notaire est un emprunteur. Par conséquent, sur l'actif du notaire défaillant, ce capitaliste aura une action en paiement en vertu de l'article 1895 du Code Civil.

(15) Req., 16 avril 1866, D. 66-1-490; Civ., Rejet, 17 août 1871, D. 71-1-287.

Mais les prescriptions de l'ordonnance de 1843 et du décret de 1890 sont formelles. Il est notamment interdit aux notaires « de placer en leur nom personnel des fonds « qu'ils auraient reçus, même à la condition d'en servir « l'intérêt... de recevoir ou conserver des fonds à charge « d'en servir l'intérêt... de faire signer des billets ou « reconnaissances en laissant le nom du créancier en blanc... ». Il en résulte que les dépôts de fonds dans les études de notaire sont des dépôts réels, régis par les articles 1932 et suivants du Code Civil. Le notaire dépositaire doit rendre aux ayants-droit identiquement la chose qu'il a reçue. Sans doute l'action en revendication du client déposant, en cas de déconfiture du notaire, ne sera admise qu'à la condition pour le client d'établir, conformément aux règles du droit commun, qu'il est demeuré propriétaire des sommes qu'il revendique. Or pour faire cette preuve, le déposant, de droit commun, doit justifier d'une part que la propriété n'en a pas été transférée au notaire, et d'autre part que les deniers revendiqués sont identiquement ceux qu'il a remis au notaire. Le client du notaire est dispensé de la première justification par les règles de la profession notariale et notamment par les prescriptions des décrets de 1890. Quant à la seconde justification, elle est presque toujours impossible. Les besoins de la vie moderne, les modes de transfert des capitaux, l'emploi des effets de commerce, lettres de change et chèques, ont pratiquement, dans de nombreux cas, anéanti l'obligation pour le notaire de restituer au déposant les espèces reçues *in individuo*. Dans la comptabilité des notaires, il est fait état des sommes reçues sans préoccupation des espèces ou des monnaies fiduciaires qui les constituent.

Mais il n'y aurait pas à s'arrêter à l'unité de patrimoine, qui est la règle générale, pour prétendre que les sommes déposées, n'ayant pas été conservées *in individuo*, se sont confondues avec la propre fortune du notaire. Les décrets de 1890, qui ont institué la comptabilité des notaires, ont séparé nettement les fonds-clients des fonds personnels du notaire; ils les ont comptabilisés à part,

avec une caisse spéciale, sur un livre-journal également spécial. La comptabilité des notaires, analogue à celle imposée aux syndics de faillite, n'est pas, comme celle des banquiers, une comptabilité de sommes versées en compte-courant, mais une comptabilité de dépôts réels. Et les tribunaux ont décidé que les sommes diverses déposées par un notaire à la Caisse des Dépôts et Consignations, quoique réunies dans un compte-courant unique ouvert au nom du notaire, sont individualisées dans l'intérêt de ses clients, au nom de chacun d'eux, par les bulletins que délivre la Caisse et qui sont remis par le notaire à la Chambre de discipline dont il relève. Chaque client conserve donc la propriété des sommes et des intérêts des sommes que le notaire a versées à son nom à la Caisse des Dépôts et Consignations. Par suite, en cas de déconfiture du notaire, la masse de ses créanciers personnels n'a aucun droit sur les sommes ainsi déposées, lesquelles ne sont pas dans le patrimoine de leur débiteur commun ⁽¹⁶⁾. La Cour de cassation, dans ses considérants, ne s'est pas arrêtée à l'identité des espèces remises avec les espèces déposées à la Caisse des Dépôts et Consignations, mais elle s'est appuyée sur les écritures du Livre-Journal du notaire, écritures qui montraient le caractère réel du dépôt, caractère qu'il avait encore lorsque les fonds ont été transmis à la Caisse.

Si donc le notaire a le soin, comme il le doit, de ne pas confondre son fonds de caisse-clients avec le sien propre et le fonds de caisse-étude, s'il ne mélange aucune de ses écritures personnelles avec celles des clients, s'il mentionne en outre sur ses livres-clients, dans des comptes spéciaux les opérations faites avec la Banque de France ou la Caisse des Dépôts et Consignations, ne pourrait-on pas, par analogie avec ce que décide la jurisprudence au sujet de la revendication collective de marchandises fongibles dans le patrimoine du commerçant en faillite, et en

(16) Tribunal civil de Saint-Omer, 6 décembre 1901, D. 1903-2-193; Bordeaux, 24 décembre 1902, D. 1905-2-348 et S. 1905-2-194; Cass. civ., 23 février 1909, D. 1909, 1421, note de M. PLANIOL.

priété des sommes versées à la Caisse des Dépôts et Consignations, ne pourrait-on pas, disons-nous, permettre aux clients déposants d'exercer une action collective à l'encontre de la masse des créanciers personnels du notaire ? corrélation directe avec la jurisprudence relative à la pro- Les sommes déposées, n'ayant pas été confondues par le notaire avec ses deniers personnels, ne sont pas comprises dans son patrimoine; elles ne sont pas devenues le gage commun de ses créanciers, et la confusion qui s'est opérée entre elles ne saurait mettre obstacle à la revendication des déposants, du moment qu'ils l'exercent collectivement et justifient que les espèces ainsi revendiquées constituent identiquement, dans leur ensemble, celles que le notaire a reçues et qu'il détient pour leur compte.

L'individualisation matérielle des espèces remises a-t-elle un intérêt quelconque aujourd'hui où les monnaies fiduciaires sont seules à la disposition du public ? La Caisse des Dépôts et Consignations, à qui sont confiés obligatoirement les sommes remises au notaire, n'en transforme-t-elle pas la consistance-espèces en les plaçant ? L'individualisation des sommes reçues par les notaires résulte donc de leur comptabilité.

Il semble donc que l'on pourrait soutenir avec succès devant les tribunaux, quand une comptabilité de notaire est régulièrement tenue, que les clients déposants ont, chacun proportionnellement à son apport, un droit exclusif de propriété sur le solde qui reste dans la caisse spéciale des dépôts.

SOUS-SECTION III.

AVANTAGES DES DÉPÔTS DE FONDS CHEZ LES NOTAIRES.

Les avantages des dépôts de fonds chez les notaires existent à la fois pour la clientèle des études et pour les notaires eux-mêmes. Nous ne pouvons ici que donner quelques exemples, que nous ferons suivre de généralités.

§ 1. *Dépôts dans l'attente des formalités.*

En vertu de la loi du 23 mars 1855, qui a rétabli le système de la transcription obligatoire des aliénations immobilières, quand un conflit s'élève entre deux acheteurs, acquéreurs d'un même bien, la préférence entre eux doit se régler, non pas par la date respective de leurs titres d'acquisition, ni même par la mise en possession de fait ou tradition, mais uniquement par la priorité de la transcription. Et si l'acheteur est en conflit avec un créancier hypothécaire de son vendeur, le conflit doit se régler encore par le même principe. La différence matérielle des deux formalités, transcription de la vente, inscription de l'hypothèque, importe peu; c'est toujours d'une mesure de publicité qu'il s'agit : il faut donc se fier uniquement à la date respective de la transcription et de l'inscription pour savoir à qui, de l'acheteur ou du créancier hypothécaire, donner la préférence.

Soit une vente immobilière passée devant notaire. Le prix est payé comptant. Une fois la vente conclue, le vendeur malhonnête pourrait revendre l'immeuble à un tiers ou l'hypothéquer, de sorte que si le tiers est plus diligent que l'acheteur primitif à accomplir la mesure de publicité consécutive à son acte, il se pourrait que le véritable acquéreur soit primé : il aurait payé le prix et ne serait pas devenu propriétaire; ou encore il aurait à payer, en plus de son prix d'achat, la somme pour laquelle il y a hypothèque inscrite.

L'usage du dépôt du prix de vente entre les mains du notaire fait éviter ce risque. Dans l'attente de la transcription et des vérifications hypothécaires ou dans le but de payer les créanciers antérieurs du vendeur et de faire subroger l'acquéreur dans leurs droits, le notaire prit l'habitude de garder par devers lui le montant du prix de vente. Et cette coutume notariale, qui avait pris naissance dans l'intérêt des acquéreurs d'immeubles, fut sanctionnée par la jurisprudence. L'arrêt fondamental est celui

de la Cour de Paris du 27 août 1852 ⁽¹⁷⁾ : il impose au notaire, même s'il n'est qu'un simple rédacteur, l'obligation d'éclairer ses clients sur les conséquences de leurs engagements. Cette obligation, affirme l'arrêt, est de l'essence même des fonctions du notaire; elle est indépendante du mandat plus ou moins étendu que les parties ou l'une d'elles ont pu lui conférer pour la surveillance ou la gestion de leurs intérêts. En conséquence, si un notaire ne donne pas aux parties les renseignements qu'il a pu recueillir ou s'il ne les avertit pas des conséquences fâcheuses que peut entraîner l'acte qu'elles lui soumettent, il est en faute et comme tel responsable du préjudice que cet acte a pu leur causer. Notamment le notaire est en faute si « prêtant son ministère à l'acte de vente d'un « immeuble, il ne signale pas à l'acquéreur le danger de « payer le prix avant l'accomplissement des formalités « de transcription et de purge » ⁽¹⁸⁾.

C'est dans un but analogue, en vue de protéger le prêteur contre la mauvaise foi éventuelle de l'emprunteur, que, en matière de prêt hypothécaire, se développa l'usage du dépôt entre les mains du notaire du montant du prêt. Et c'est en raison du devoir de conseil qu'elle impose au notaire que la jurisprudence consacra là encore, au moyen d'une responsabilité civile, cette coutume notariale ⁽¹⁹⁾.

§ 2. *Dépôts en vue de la rédaction d'une déclaration de succession ou de la réalisation d'un partage.*

Les dépôts de fonds chez le notaire en vue de la rédaction d'une déclaration de succession ou de la réalisation d'un partage s'expliquent uniquement par la nécessité où est le notaire d'accomplir sa tâche professionnelle, le devoir qui est le sien de ne pas refuser son ministère, quand il est requis. On pourrait ici appliquer au client de l'étude la formule : « Qui veut la fin veut les moyens. »

(17) S. 1852-2-550.

(18) Cass. Req., 7 mars 1894, S. 94-1-355, D. 94-1-176.

(19) Notamment Cass., 3 décembre 1835, S. 36-1-144.

§ 3. *Encaissements à l'étude.*

Imaginons un hypothèse : Une personne a fait dix placements hypothécaires grâce à un notaire; elle a dix loyers à recevoir de locataires différents, en vertu de baux passés à l'étude de ce notaire. Les intérêts et les loyers sont payables par trimestre, à diverses dates. Il y a donc vingt débiteurs et quatre trimestres, ce qui aboutit à quatre-vingts échéances par an. Ces paiements doivent avoir lieu chez le notaire en vertu des actes constitutifs des créances. Le créancier devra-t-il faire quatre-vingts fois antichambre chez le notaire pour recevoir une somme totale peut-être peu considérable ?

§ 4. *Généralités.*

La clientèle des études notariales trouve dans la pratique des dépôts de fonds une protection contre des risques d'éviction, des commodités matérielles, le moyen nécessaire à l'accomplissement d'un acte juridique qu'elle désire.

Quant aux notaires, ils ne sont pas moins intéressés à cette pratique, puisqu'elle leur épargne une responsabilité pécuniaire vis-à-vis de leur clientèle pour défaut de conseil ou refus de ministère. Il faut ajouter que le notaire ne doit pas d'intérêts pour les sommes déposées à son étude, non seulement en vertu de l'interdiction de l'article premier du décret du 30 janvier 1890, mais encore conformément à l'article 1936 du Code civil; exceptionnellement le notaire devrait des intérêts, s'il était prouvé qu'il ait fait des fonds un usage personnel ⁽²⁰⁾ ou que le paiement des sommes ait été retardé par sa faute ⁽²¹⁾. Mais l'avantage de garder pour soi les intérêts ne s'étend pas au delà de six mois, puisque, à l'expiration de cette période, le notaire doit verser les sommes qu'il

(20) Nancy, 11 février 1874, *J. N.*, n° 2.711.

(21) Riom, 17 janvier 1879, *J. N. A.*, 32.586.

détient à la Caisse des Dépôts et Consignations. Enfin il ne semble guère contestable que le notaire puisse, à l'occasion de certains dépôts de fonds toucher des émoluments particuliers, distincts des honoraires tarifés, sous forme de droits de recette et de comptabilité. Cette solution nous paraît résulter de l'opinion généralement enseignée par les auteurs que « le salaire est censé tacitement « stipulé et promis dans les mandats relatifs à des affaires dont le mandataire se charge par état ou profession ⁽²²⁾ ». Et elle trouve un point d'appui dans l'article 3 du décret du 25 août 1898 portant fixation par Cours d'appel du tarif des honoraires et autres droits qui peuvent être dûs aux notaires à l'occasion des actes de leur ministère. Cet article est ainsi conçu : « Les dispositions du présent tarif ne sont point exclusives des « émoluments qui peuvent être réclamés par les notaires, soit pour des travaux autres que la rédaction des « actes, soit pour des missions dont ils seraient chargés « à titre exceptionnel, et qui n'auraient rien d'incompatible avec la nature et la dignité de leur ministère. Ces « émoluments sont réglés à l'amiable sous le contrôle de « la Chambre de discipline. — Les notaires ne peuvent « percevoir aucun droit de recette et de comptabilité « pour l'encaissement et la garde des fonds et des valeurs déposés en conséquence ou pour l'exécution directe d'un acte de vente ou d'emprunt passé dans leur « étude. »

Donc le notaire a le droit de percevoir un émolument spécial pour l'encaissement et la garde des fonds qu'il reçoit à l'occasion des actes ou des opérations de son ministère. Le principe reçoit trois catégories d'exceptions. Il ne s'applique pas :

- 1) Aux fonds déposés dans l'attente des formalités en cas de vente ou de prêt;
- 2) Aux hypothèses où un tel émolument serait incompatible avec la nature et la dignité du ministère notarial;
- 3) Si le client peut prouver que le dépôt ou le mandat

(22) AUBRY et RAU, t. IV, p. 365. — Paul PONT. Du Mandat, n° 886.

consécutif dont il a chargé le notaire a un caractère gratuit. Le caractère onéreux doit se présumer; mais cette présomption admet la preuve contraire. Ce doit être l'inverse de ce qui résulte de la réglementation du dépôt et du mandat dans le Code Civil, où ces contrats sont par nature gratuits, l'attribution d'un salaire au mandataire ou au dépositaire ayant un caractère adventice et exceptionnel. Le Code civil a une portée générale, il réglemente les rapports d'individu à individu, en faisant abstraction de la détermination sociale à laquelle ces individus peuvent être soumis. Mais dans l'hypothèse envisagée de dépôts de fonds chez les notaires, on doit tenir compte de la profession où est engagée le dépositaire ou le mandataire, des rapports de clientèle qu'il entretient avec le déposant ou le mandant pour décider que, sauf preuve contraire, les dépôts de fonds dans les études de notaire ont un caractère onéreux, peuvent légitimement donner lieu au profit du notaire à la perception d'un droit de recette et de comptabilité.

La jurisprudence est divisée sur ce sujet. Dans un arrêt du 2 mai 1900 ⁽²³⁾ la Cour de cassation a jugé que s'il résulte des appréciations des juges du fond qu'en se chargeant de toucher les sommes dues à un client, le notaire a agi comme un mandataire ordinaire, c'est avec raison que les magistrats, en l'absence de toute convention contraire, déclarent le mandat gratuit et refusent tout honoraire. Cet arrêt part d'un point de vue individualiste et laisse toute liberté d'appréciation aux juges du fond. On trouve des décisions d'espèce qui accordent au notaire un émolument spécial ⁽²⁴⁾ et d'autres qui le lui refusent ⁽²⁵⁾.

(23) *J. N.*, 1900, pp. 673 et 676.

(24) Caen, 19 février 1907, *J. N.*, 1908, p. 646; Vervins, 1^{er} mai 1908; Amiens, 23 février 1909, dans *J. N.*, 1909, p. 709; Trib. civil de Caen, 19 octobre 1904; Cour d'appel de Caen, 2 février 1905, dans *R. N.*, n° 12.508; Amiens, 23 février 1909, dans *J. N.*, p. 709; Caen, 19 février 1907, dans *J. N.*, 1908, p. 646; Ancenis, 14 juillet 1904, dans *J. N. A.*, article 28.546; Caen, 19 octobre 1904, dans *J. N. A.*, article 22.508; Paris, 4 mai 1899, dans *J. N.*, 1899, p. 569.

(25) Bourges, 1^{er} mai 1901, dans *J. N.*, p. 551; Lille, 15 décembre 1902, dans *J. N.*, 1903, p. 89; Gannat, 27 juillet 1900, dans *J. N.*, 1903, p. 68; Juge de Paix de Rives (Isère), 15 mars 1910, dans *J. N.*, 1910, p. 783.

L'usage des dépôts de fonds dans les études de notaire est donc très utile à la clientèle et avantageux aux notaires. Ce n'est pas parce qu'il a donné lieu à des abus nuisibles à l'épargne privée et à l'honneur notarial qu'il en faut condamner le principe. Nous ne pouvons mieux faire que de citer à ce sujet les paroles que prononçait M^e Gréban, alors notaire à Saint-Germain-en-Laye, dans un discours au Comité des notaires des départements, le 27 mars 1912 :

« La suppression des dépôts, disait-il, procède d'une
« triple erreur, historique, économique et législative... Il
« y a toujours eu des dépôts de sommes chez les notaires,
« aussi bien dans l'ancien droit que dans le droit actuel.
« Il suffit de lire les documents d'autrefois pour être
« convaincu de la réalité de cette assertion... Cette pra-
« tique est une conséquence logique de la fonction nota-
« riale; et les notaires, jouissant à juste titre de la con-
« fiance de leurs clients, ont dès l'origine paru tout dé-
« signés pour ce rôle confidentiel et naturel de dépositai-
« res... Voilà le côté historique. Au point de vue éco-
« nomique, le notaire ne s'est pas fait dépositaire : cette
« fonction lui a été imposée par son rôle de receveur
« d'actes et d'homme de confiance des familles. Il y a
« des dépôts qui sont la conséquence normale des actes
« reçus par les notaires, c'est le dépôt professionnel; il
« y a aussi des mouvements de fonds qui résultent d'un
« acte d'administration du notaire mandataire ou gérant
« d'affaires, c'est le dépôt contractuel. Peut-on proscrire
« le dépôt professionnel ? Cette mesure serait nuisible
« aux notaires et aux clients qui auraient à supporter des
« frais supplémentaires... Peut-on interdire le dépôt con-
« tractuel ? Ce serait aboutir à la création d'un corps de
« fonctionnaires ou à la naissance spontanée d'agents
« libres, destinés à remplir la mission abandonnée par
« les notaires...

« Voici enfin une dernière raison sur laquelle il n'est
« pas nécessaire d'insister... Dans son projet sur l'aboli-
« tion de la vénalité des charges, M. Clemenceau avait
« principalement en vue de séparer à l'avenir la fonction

« professionnelle de la fonction contractuelle. Il voulait
« que le notaire public ne s'occupât désormais que du
« côté professionnel de son rôle, et il laissait dans le do-
« maine commun la représentation des intérêts particu-
« liers de la clientèle, c'est-à-dire toute la partie contrac-
« tuelle de sa mission... La suppression des dépôts réali-
« serait gratuitement cette séparation, et il ne resterait
« plus à exproprier que des études dont la valeur serait
« amoindrie de tout ce que les notaires auraient ainsi di-
« rectement ou indirectement abandonné aux agents
« d'affaires. »

Et M^e Gréban concluait :

« Pour ces motifs, nous repoussons de toutes nos for-
« ces cette suppression impraticable, ruineuse et con-
« traire à l'intérêt général.

« Nous recherchons le salut de notre corporation dans
« la liberté sagement réglementée, et non pas dans une
« sorte de démembrement de ses fonctions économiques
« et traditionnelles. »

SOUS-SECTION IV.

CARACTÈRE EMPIRIQUE DES DÉPÔTS DE FONDS CHEZ LES NOTAIRES.

La tradition et l'expérience militent en faveur du maintien de l'usage des dépôts de fonds dans les études de notaire. Cet usage est conforme à la mission générale des notaires, la garantie et la protection des intérêts du public, mission qui dépasse la rédaction pure et simple des actes.

Mais serait-il bon d'insérer la fonction de dépositaire de fonds dans la définition légale du notaire, de rendre cette fonction en quelque sorte obligatoire et automatique ? Nous ne le pensons pas davantage. Les dépôts de fonds chez les notaires sont des moyens, non des fins, des accessions, non des attributions notariales proprement dites. Etre dépositaire de fonds c'est pour le notaire chose

normale, naturelle, ce n'est pas chose essentielle. Le notariat est moins une science qu'un art, l'art d'appliquer les principes juridiques aux conventions libres des parties. Or l'art n'a pas de formule circonscrite; il varie avec les temps, les milieux, les mœurs et le degré de culture générale. S'il est vrai que le notaire doit atténuer les appétits, soutenir les timidités et ramener plus d'égalité dans les moyens des parties en présence, il est également vrai qu'il incombe aux parties d'être à elles-mêmes leur premier agent d'impulsion et de contrôle. Tout cela relève de la liberté des notaires et des parties, tout cela est affaire de tact et de discrétion. La loi ne peut que réprimer les abus qui se révèlent. Elle échouerait si elle voulait, dans ce domaine, définir et intervenir dans les détails. Il n'y a pas de règle générale sans exception; il peut y avoir plusieurs moyens de satisfaire un besoin social.

L'empirisme et la contingence, en notre matière, se manifestent sous divers rapports. S'il convient par exemple d'envisager les dépôts de fonds corrélatifs à un acte notarié et de présumer qu'ils ont lieu à titre onéreux, il ne faut pas oublier que le notaire peut recevoir un dépôt indépendamment de tout acte notarié et à titre gratuit. Le dépôt de fonds dans l'attente des formalités se justifie par le devoir de conseil que la jurisprudence impose au notaire : mais, outre que la jurisprudence n'a fait ici que sanctionner l'habitude chez le notaire de conseiller ses clients, elle reconnaît que la responsabilité qui en résulte pour le notaire est susceptible de s'atténuer et même de disparaître si le client est avisé, s'il sait qu'en payant avant l'accomplissement des formalités il court le risque de payer deux fois : il en va ainsi quand l'acquéreur a, par un paiement antérieur, fait en dehors du notaire, affirmé sa confiance dans le vendeur ⁽²⁶⁾, ou quand il a lui-même versé son prix entre les mains du vendeur et a ensuite déchargé le notaire de l'accomplissement des formalités ⁽²⁷⁾.

(26) Req., 7 mars 1894, S. 94-1-355.

(27) Req., 20 janvier 1896, S. 1900-1-119.

Enfin l'obligation de garde qui incombe aux notaires est susceptible d'être diversement exécutée. A côté de l'obligation légale qui incombe aux notaires, à l'expiration d'un délai de 6 mois, de consigner les fonds de leurs clients à la Caisse des Dépôts et Consignations, de nombreux notaires avaient pris l'habitude de déposer dans les banques privées les fonds versés depuis moins de six mois par leurs clients ou touchés pour leur compte. Pour la première fois, par une circulaire aux Parquets du 15 février 1924, M. le Garde des Sceaux se préoccupa de cette habitude, concluant :

- « 1) Que les fonds déposés chez les notaires par leurs clients depuis moins de six mois doivent, en principe, être conservés par ces officiers publics, et sous leur responsabilité, à moins qu'ils ne préfèrent les consigner;
- « 2) Que les notaires qui croient devoir, pour leur propre sécurité et celle de leurs clients, déposer les fonds dont ils ont la garde, sans aller jusqu'à les consigner, ne peuvent le faire qu'au Trésor public ou à la Banque de France. »

Ultérieurement furent autorisés les dépôts aux Caisses de crédit agricole affiliées à la Caisse nationale, les dépôts au Crédit Foncier et les dépôts aux chèques postaux. A la suite d'une circulaire du 21 janvier 1929, de la Caisse des Dépôts et Consignations, cette Caisse a été substituée à la Caisse centrale du Trésor pour recevoir les sommes déposées depuis moins de six mois chez les notaires.

Diversité quant aux alentours et aux circonstances, réalité, caractère avantageux et caractère empirique, tels sont les traits des dépôts de fonds chez les notaires. Ces dépôts constituent un genre plutôt qu'ils ne relèvent d'une espèce juridique déterminée, un usage dont le législateur doit tenir compte, mais qu'il ne saurait sans inconvénient supprimer ni rendre obligatoire.

SECTION II.

Le problème historique et juridique de la Garantie collective des Notaires

La garantie collective des notaires existe désormais dans les textes. Avant de commenter ces textes, il convient de noter à quels besoins elle répond.

L'usage des dépôts de fonds dans les études de notaire ne pouvant être mis en question, comme nous l'avons vu, il s'agissait seulement d'éviter les abus, d'empêcher les détournements de fonds au détriment de la clientèle.

Sans doute les statistiques des défaillances notariales dont nous disposons sont insuffisantes. Elles ne font pas état de la responsabilité des notaires qui n'ont pas pu être poursuivis, des sacrifices qui ont été consentis par d'honorables familles, des remboursements effectués après la condamnation du notaire défaillant. Elles font état par contre de dettes personnelles du notaire complètement indépendantes de la profession notariale. Et parmi les causes des destitutions elles ne mettent pas à part les abus de confiance. Mais comme elles ont été établies d'après un même principe, elles fournissent néanmoins des indications intéressantes. Il en résulte que le nombre et l'importance des catastrophes notariales varient suivant les époques. C'est aux périodes de crise économiques que les défaillances notariales prennent le plus d'ampleur : à cet égard, il convient de noter les années 1840-1843, 1880-1890, 1910 et 1930. Le nombre et l'importance des catastrophes notariales varie aussi suivant les régions. Ils sont alors en relation avec le degré d'autorité, de fermeté et de vigilance des Chambres de discipline.

Mais on ne peut vraiment parler de « crise notariale » que dans la période qui va approximativement de l'année

1880 à l'année 1890. L'honneur de la corporation notariale fut alors vraiment mis en cause. Du notariat on eût pu dire à cette époque : « *Corruptio optimi pessima*. »

Depuis lors, les améliorations législatives et réglementaires ont consolidé la position du notariat. Toutefois des défaillances individuelles s'étant produites malgré toutes les mesures de contrôle, le problème de la garantie collective des notaires devint urgent. Il faut se garder en cette matière de toute exagération dans un sens pessimiste ou dans un sens optimiste. La mauvaise foi individuelle ne peut être enserrée dans les mailles d'une réglementation préventive. D'autre part, les mesures réparatrices, avant la garantie collective, ne sauvegardaient pas l'épargne privée. Le cautionnement du notaire, vu sa modicité, était une garantie illusoire. Les sanctions disciplinaires ne donnaient à la clientèle des études qu'un réconfort moral. Les sanctions pénales (article 408 du Code pénal) ne donnaient satisfaction qu'à la vindicte publique. Quant à la responsabilité civile du notaire défaillant, elle n'était pas efficace : à quoi bon épiloguer sur les causes de la responsabilité du notaire quand la possibilité matérielle de se faire rembourser n'existe plus.

Restaient, il est vrai, la responsabilité civile des Chambres de discipline, chargées par l'article 8 du décret du 30 janvier 1890 de vérifier la régularité de la comptabilité des notaires de leur ressort, la responsabilité des notaires vérificateurs délégués par elles, la responsabilité des Commissions de contrôle instituées par le décret du 16 mars 1931, et la responsabilité des notaires inspecteurs délégués par ces Commissions.

Sans doute, après s'être montrée hostile à ces responsabilités ⁽²⁸⁾, la jurisprudence en avait admis le principe. Un arrêt de la Cour de Caen du 23 mars 1914 ⁽²⁹⁾ prononce dans son dispositif : « Que les notaires délégués « par leur Chambre de discipline pour faire la vérifica-

(28) Trib. Saint-Malo, 11 mai 1907, S. 10-2-39, D. 11-2-401; Cour de Rennes, 22 juin 1908, S. 10-2-39, D. 11-2-401; Trib. de Bernay, 19 janvier 1909, S. 10-2-60, D. 09-2-145.

(29) S. 15-2-57.

« tion prévue par l'art. 8 du décret du 30 janvier 1890,
« sont responsables, conformément aux articles 1382 et
« 1383 du Code civil, des fautes commises par eux, dans
« l'accomplissement de leur mandat, et que les personnes
« lésées par ce manquement à leurs obligations profes-
« sionnelles peuvent les assigner en dommages-intérêts
« devant les tribunaux civils, suivant la procédure ordi-
« naire. » Quant à la responsabilité des notaires délè-
gués par les Commissions de contrôle, elle résultait
de l'article 15 du décret du 16 mars 1931, prévoyant que
« s'ils relèvent des irrégularités susceptibles de compro-
« mettre la sécurité des dépôts confiés à l'étude dont ils
« vérifient la comptabilité, ils sont tenus, sous leur res-
« ponsabilité, d'en aviser sans délai le président de la
« Commission, qui en informe le Procureur général. »
Ce cas particulier de responsabilité expressément consacré pour les circonstances où la vérification a été nécessairement bien effectuée, puisqu'elle a amené la découverte d'une situation irrégulière, permet de dire qu'à plus forte raison la responsabilité des inspecteurs se trouvera engagée quand ils auront commis des fautes dans l'accomplissement de leur mandat. L'article 11, paragraphe 7, du décret du 16 mars 1931 dispose d'ailleurs que les inspecteurs adjoints, les comptables ou employés qui assistent les inspecteurs « opèrent sous la responsabilité » de ces derniers, ce qui implique nécessairement la responsabilité personnelle de ces inspecteurs.

Le principe de la responsabilité des Chambres de discipline et des Commissions de contrôle était également admissible pour un fait à elles personnel, en dehors de toute faute de leurs agents de contrôle, soit en cas d'absence de vérification ou d'inspection, soit en cas de faute commise dans la surveillance de ces opérations ⁽³⁰⁾.

Toutefois, bien que la question n'ait pas été posée en jurisprudence, il semble qu'indépendamment de la responsabilité dérivant de leur fait personnel, les Chambres de discipline et les Commissions de contrôle n'auraient

(30) Req., 15 avril 1909, S. 10-1-97, 1^{re} espèce.

pas pu être rendues civilement responsables des conséquences des fautes commises par leurs délégués. Cette dernière responsabilité n'eût pu se fonder que sur les dispositions de l'article 1384-3° du Code civil. Mais la responsabilité des commettants à raison des fautes commises par leurs préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés ne semble pas convenir à notre matière. Si les notaires désignés pour exercer les fonctions de vérificateurs ou d'inspecteurs ne peuvent refuser d'accomplir cette mission, c'est parce que les décrets eux-mêmes la leur imposent. Il y a là une obligation qui découle de l'exercice même de la profession, non d'un engagement contracté envers la Chambre ou la Commission de contrôle. Et il semble que les vérificateurs et inspecteurs, tout en étant incontestablement les délégués des Chambres ou des Commissions, jouissent, dans l'exécution de leur mission, d'une certaine initiative et d'une certaine liberté, qui leur permettraient de se refuser, pour des raisons de caractère professionnel et technique, à suivre des ordres qui leur seraient donnés pour l'accomplissement de leur mission et qui présenteraient un caractère erroné, abusif ou qui tendraient à entraver leur initiative. L'obligation des inspecteurs ou des vérificateurs à l'égard de la Commission ou de la Chambre est d'exécuter la mission qui leur est confiée et de fournir le rapport et les renseignements prévus par les décrets. Ils semblent devoir jouir pour le surplus d'une liberté plus grande que celle des préposés ordinaires.

A l'exclusion de la responsabilité des Chambres ou des Commissions du fait de leurs délégués, la responsabilité personnelle des notaires inspecteurs ou vérificateurs et la responsabilité personnelle des Chambres et des Commissions étaient en principe indéniables. Seulement leur mise en œuvre laissait place à des difficultés.

Tout d'abord, s'il paraissait naturel d'admettre qu'un particulier, victime d'un fait imputable à une Chambre de discipline prise dans son ensemble, en tant qu'exerçant la fonction de contrôle qui constitue l'une de ses attributions légales, pût agir en responsabilité directement contre

cette chambre en tant que personne morale ⁽³¹⁾, et se faire payer sur la bourse commune, il était plus douteux que la responsabilité d'une Commission de contrôle pût être ainsi directement mise en cause. Le décret du 16 mars 1931 ne contient, en effet, aucune dispositions qui permette de trancher de façon certaine la question de la personnalité juridique des Commissions de contrôle. Ces commissions ne sont pas, en réalité, des groupements corporatifs comme les Compagnies ou Chambres de discipline de notaires. Elles sont investies d'une mission particulière de contrôle, elles ne représentent en rien les intérêts généraux de la profession. On pouvait donc leur contester la personnalité morale, et admettre en conséquence que la responsabilité dont elles étaient susceptibles d'encourir la charge devait donner lieu à une action contre leurs membres pris individuellement.

Mais le principal obstacle à la mise en œuvre de la responsabilité de la Chambre, de la Commission ou de leurs délégués consistait dans la difficulté de la preuve. Le client de l'étude victime d'une dilapidation de ses fonds devait prouver qu'il y avait faute de l'organisme ou de l'agent d'inspection de comptabilité, faire constater le préjudice éprouvé par lui et démontrer qu'il y avait un lien de cause à effet entre la faute et le préjudice. Ce sont là des conditions dont la réunion était difficile à obtenir. Notamment, si l'absence de vérification était assez facile à démontrer, l'insuffisance ou l'irrégularité l'était beaucoup moins. Les vérifications de comptabilité se font avec une très grande discrétion. Les inspecteurs ne rendent compte de leur mission qu'à l'autorité dont ils relèvent, et cette dernière adresse ensuite soit au Procureur de la République, soit au Procureur général les résultats de la vérification. La communication des procès-verbaux de vérification pouvait donc être refusée. Toutefois la preuve la plus malaisée à fournir c'était la preuve que le préjudice subi avait pour cause l'insuffisance des vérifications.

C'est parce que l'une ou l'autre de ces preuves ne pou-

(31) Cass., 31 août 1832, S. 32-1-225.

vait être fournie que les demandes dirigées contre les notaires inspecteurs ou vérificateurs ou les Chambres de discipline elles-mêmes échouaient le plus souvent, bien que le principe de leur responsabilité ne fût pas contestée.

On peut donc dire que, en raison à la fois du caractère insuffisant ou inadéquat des autres sanctions et de la situation particulière du notariat dans la société, la garantie collective des notaires répondait à un besoin social.

Titre premier

Commentaire intrinsèque des textes actuels

Titre premier

Commentaire intrinsèque des textes actuels

La garantie collective des notaires, telle qu'elle est organisée par la loi du 25 janvier 1934, le décret du 12 juillet et l'arrêté ministériel du 10 octobre de la même année, ainsi que par le décret du 25 août 1935, a pour but de donner à la clientèle des études notariales la sécurité quant au remboursement des dépôts de fonds confiés aux notaires à raison de leurs fonctions.

En cas de défaillance constatée d'un notaire, le montant du dépôt est remboursé par une Caisse régionale de garantie, constituée entre tous les notaires du ressort de la Cour d'appel, et subsidiairement par une Caisse centrale constituée entre tous les notaires de France. Ces caisses sont alimentées par des cotisations à la charge du notariat.

Le mécanisme de la garantie fonctionne sous le contrôle du Ministre de la Justice et du Ministre des Finances.

Dans autant de chapitres nous étudierons la garantie en elle-même, ses instruments et son fonctionnement.

CHAPITRE PREMIER

LA GARANTIE

Etudier le principe de la garantie revient à déterminer ses caractères généraux, les conditions de son entrée en jeu et à essayer de fixer sa nature juridique.

Tout se tient en cette matière : cette répartition du travail n'a donc que le mérite de la commodité pour l'exposé. On ne peut en effet comprendre le principe d'une institution qu'après en avoir décrit les rouages et observé le fonctionnement. Il ne sera possible dans ce premier chapitre d'aboutir qu'à une conclusion d'attente.

SECTION I

Portée de la créance garantie

OBSERVATIONS PRÉALABLES.

A) *Intérêt du problème.*

La détermination de la portée de la garantie a une grande importance théorique et pratique.

En cas de défaillance d'un notaire qui se trouve débiteur envers sa clientèle de remboursements de fonds, la garantie de la collectivité des notaires n'entre pas toujours en jeu, et quand elle entre en jeu, elle n'est pas illimitée. Nous aurons fait un grand pas dans la voie qui mène à

la fixation de la nature juridique de la garantie collective des notaires quand nous aurons précisé les cas d'application et la mesure de cette garantie.

Qui ne voit d'ailleurs l'utilité de cette précision juridique pour les créanciers du notaire défaillant ? Dans les cas où intervient la solidarité notariale, ces créanciers seront mis à l'abri des conséquences de l'insolvabilité de leur débiteur. Dans les cas contraires, ils subiront les conséquences de cette insolvabilité et ne seront, en cas de concours, payés qu'au marc le franc. Les Caisses de garantie ne sont pas moins intéressées à la solution de notre problème. Dans les cas où elles doivent intervenir, elles auront, comme nous le verrons plus loin, après le remboursement de la clientèle, un recours contre le notaire défaillant, débiteur principal. Aucun privilège ne leur étant donné, elles se trouveront en concours avec l'ensemble des créanciers non garantis du notaire. Leur recours sera presque toujours totalement ou partiellement illusoire. Elles ont donc à s'inquiéter des limites des obligations qu'elles garantissent.

B) *Interprétation stricte de rigueur.*

La garantie offerte à la clientèle des études de notaire par la loi du 25 janvier 1934 constitue un tempérament au principe suivant lequel chacun supporte personnellement les conséquences de ses actes (article 1382 du Code Civil). D'autre part, sans texte légal ou stipulation conventionnelle il n'est pas de garantie spéciale pour un créancier à l'endroit de son débiteur, et l'article 2092 du Code civil s'applique simplement : « Quiconque s'est « obligé personnellement est tenu de remplir son engagement sur tous ses biens mobiliers et immobiliers présents et à venir. »

De ce caractère exceptionnel et spécial de la garantie collective dérive pour le commentateur le devoir d'une interprétation stricte. Le principe de la garantie collective est de droit étroit. Le raisonnement par analogie n'est pas ici valable. Il faut s'en tenir aux termes même de la loi,

qu'il est très utile d'ailleurs d'éclairer par le texte des travaux préparatoires. Dans le doute, il sera juridique de rejeter la garantie collective, c'est-à-dire, en présence de la clientèle lésée et de la Caisse de garantie, de donner la préférence à la Caisse de garantie, en vertu du principe d'interprétation qu'exprime ainsi l'article 1162 du Code Civil : « Dans le doute, la convention s'interprète contre celui qui a stipulé, et en faveur de celui qui a contracté l'obligation. »

On pourrait objecter que l'article 1162 concerne l'interprétation des conventions, alors qu'il s'agit ici de l'interprétation d'une loi. Mais la distinction de la loi et du contrat ne porte pas ici. Les articles 1156 à 1164, malgré le titre de la section qu'ils constituent : « De l'interprétation des conventions » posent en effet des principes d'interprétation tout à fait généraux et qui reposent sur le bon sens. Au surplus l'assimilation de la loi et du contrat quant à leurs effets n'a-t-elle pas été affirmée énergiquement par le Code Civil dans le premier alinéa de l'article 1134, ainsi conçu : « Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. » S'il est vrai que la loi et le contrat ont la même force obligatoire, il est donc vrai que leur interprétation est soumise aux mêmes règles. Quand on parle de l'effet d'une obligation, légale ou contractuelle, on envisage ou bien son application, s'il s'agit d'une obligation dont le sens est clair, ou bien son interprétation, s'il s'agit d'une obligation dont le sens est obscur ou douteux. Par conséquent la notion d'effet constitue le tout, et la notion d'interprétation constitue la partie ; et l'assimilation de la loi et du contrat qui est vraie du tout est donc vraie de la partie.

Nous pouvons dégager la règle d'interprétation suivante : puisque la garantie collective des notaires déroge au droit commun de la responsabilité et de la garantie, une interprétation étroite s'impose à son égard ; et notamment, en cas de doute, il faut l'interpréter contre le créancier, c'est-à-dire la clientèle des études notariales, et en faveur du débiteur qu'elle institue, à savoir les Caisses de garantie, ce qui doit dès lors la faire écarter.

C) *Opportunité et limites de ce travail.*

Le titre de la loi pourrait laisser croire que la responsabilité collective s'étend à tous les dépôts confiés aux notaires. Ce titre est, en effet, ainsi rédigé : « Loi du 25 janvier 1934 garantissant le remboursement des dépôts effectués dans les études notariales. » Du moment qu'il n'est précisé aucune limitation relativement à ces dépôts, on devrait en déduire que tous les dépôts reçus par les notaires, à quelque titre que ce soit, sont garantis par la collectivité des notaires. Or il n'en est rien : c'est que les textes sont limitatifs.

L'article premier de la loi stipule : « Le remboursement de tous les dépôts reçus par les notaires à raison de leurs fonctions sera, s'il n'est pas opéré par le notaire responsable, assuré par une caisse commune.

L'article deuxième vise le remboursement « des sommes d'argent, titres et valeurs quelconques, reçus par les notaires à l'occasion des actes de leur ministère ou des opérations dont ils sont chargés à raison de leurs fonctions et en leur qualité d'officiers publics ».

Et le décret du 12 juillet 1934 explicite ainsi la teneur des textes précédents : « Bénéficient notamment de cette « garantie tous les dépôts reçus tant pour l'établissement « ou l'exécution des actes authentiques qu'à l'occasion « des formalités ou opérations dont les notaires sont « chargés en raison de leurs fonctions ou comme mandataires de justice. Cette garantie comprend aussi les « pièces ou objets quelconques dont les notaires sont dépositaires aux mêmes titres. »

« La garantie ne s'applique pas aux dépôts qui seraient « reçus par les notaires en dehors des cas prévus ci-dessus. »

Quelques remarques s'imposent avant tout commentaire. Tout d'abord, il n'y a pas concordance entre le titre de la loi et son contenu. Le titre exclut toute limitation. Le texte limite la garantie aux dépôts reçus par les notaires à raison de leurs fonctions. Il eût été préférable que le titre fût conforme au texte, et que la limitation résultant de

la formule « à raison de leurs fonctions » apparût dans le titre. Ensuite, malgré les précisions apportées à la formule de l'article premier de la loi par l'article 2 de la loi et par l'article premier du décret, il ne semble pas que tout doute sur l'étendue de la garantie soit impossible. Nous trouvons, il est vrai, dans une circulaire ministérielle qu'il adressait le 11 octobre 1934 aux Procureurs généraux près les Cours d'appel, l'affirmation suivante du Garde des Sceaux : « Je ne m'étendrai pas sur le caractère et la nature des dépôts dont le remboursement est garanti. Les dispositions de l'article premier du décret du 12 juillet 1934 sont, à cet égard, suffisamment explicites pour se passer de tout commentaire, et les contestations susceptibles de s'élever à l'occasion de leur interprétation sont, au surplus, de la compétence des tribunaux. » Il ressort de cette phrase que le Garde des Sceaux ne voulait pas faire un effort doctrinal en cette matière parce que cela lui paraissait inutile étant donné le sens obvie des textes et le rôle des tribunaux. Nous ne partageons pas ces sentiments. Nous avouons d'une part n'avoir pas une science suffisamment infuse pour estimer explicites à souhait les textes dont il s'agit; nous ne pensons pas d'autre part qu'il faille exclusivement s'en remettre aux solutions d'espèce que donnera la jurisprudence. Sans doute les cas particuliers qui se présenteront devant les tribunaux aideront à la formation d'une doctrine sur ce sujet; mais pourquoi faudrait-il attendre qu'ils se présentent pour tenter un effort systématique en vue d'appliquer la formule légale à la variété des dépôts qui existe dans la pratique notariale ? Entre l'excès d'honneur d'une science infuse et l'indignité d'un enregistrement passif des décisions de la jurisprudence, il y a place pour une attitude scientifique : il existe une formule légale, et la pratique notariale est abondante en matière de dépôts de fonds. La formule est unique, implicite et enveloppée. Il s'agit, en la confrontant avec la multiplicité des cas pratiques, de l'appliquer, de l'explicitier et de la développer, et il s'agit de répartir les cas d'espèce dans des catégories, de les classer suivant des critères.

Nous achèverons ce préambule à l'étude de la portée de la garantie en affirmant que notre recherche de directives, notre travail d'orientation et de classement implique non seulement une connaissance des bases sur lesquelles ce travail et cette recherche s'appuient, et qui sont les textes et la pratique, mais encore une appréciation de ces bases. Nous ne prétendons pas d'une part tout prévoir, définir et délimiter exactement tous les remboursements sujets à garantie : la réalité présente toujours de l'inattendu. Si, d'autre part, nous nous appuyons sur des textes, ces textes n'ont pas pour nous ni pour les tribunaux la même valeur respective. Seuls ont une valeur impérative l'article premier et l'article 2 de la loi. L'article premier du décret n'a qu'une valeur d'indication. Il ne saurait fixer d'autorité le sens même des dispositions de la loi, ajouter à la loi. Suivant l'article 13 de notre loi, le but du décret est seulement de déterminer les conditions d'application de la loi « notamment en ce qui concerne la « constitution, le fonctionnement et le contrôle des diffé-
« rentes caisses, l'emploi de leurs fonds disponibles et
« la date de la mise en vigueur de la présente loi ». Par conséquent les développements qu'il consacre, dans son article premier, au principe de la garantie, ne sauraient lier notre interprétation. Nous ne les accepterons que s'ils sont conformes à la formule de l'article premier et de l'article 2 de la loi.

Nous sommes dès lors en mesure d'aborder l'examen de la portée de la créance garantie par le notariat.

Les créances de la clientèle des études qui sont garanties par la collectivité régionale et subsidiairement par la collectivité nationale des notaires sont des créances limitées quant à leur objet, limitées quant à leur origine, et limitées quant à leur montant.

SOUS-SECTION I.

LIMITATION DE LA CRÉANCE GARANTIE
QUANT A SON OBJET.

L'article 2 de notre loi précise qu'il s'agit du remboursement des sommes d'argent, titres et valeurs quelconques. Les fonds garantis sont donc les sommes d'argent, les titres et les valeurs. L'expression « sommes d'argent » est claire par elle-même et ne laisse place à aucun doute. Par contre l'interprétation du mot « titres » et du mot « valeurs » n'est pas aussi obvie. Dans le langage habituel du droit, le mot « titres » a un sens des plus larges; et dans son application au notariat il implique à la fois des actes instrumentaires (minutes, grosses, expéditions, extraits d'actes), des titres de bourse, des papiers de famille, des effets de commerce, des testaments olographes, tous objets susceptibles, pour des motifs divers, d'être déposés chez un notaire. Mais ce sens large convient-il à la garantie collective ? Il ne le semble pas. La loi que nous commentons a entendu le mot « titres » dans un autre sens, plus étroit. Elle juxtapose dans son énoncé les sommes, les titres et les valeurs, et paraît, par cette juxtaposition même, établir une certaine communauté d'acception entre les trois termes. Or parmi les réalités que désigne, dans son application au notariat, le mot « titres », on peut faire un départ très net entre deux catégories : il y a d'un côté les actes instrumentaires, les papiers de famille et les testaments olographes, qui, en tant que tels et tout en différant entre eux de nature juridique, diffèrent en commun, au point de vue de la finalité économique, des sommes d'argent en tant que sommes d'argent; il y a d'un autre côté les titres de bourse et les effets de commerce qui, au contraire, sous le rapport de la finalité économique, se rapprochent des sommes d'argent. Et c'est cette ressemblance entre les sommes d'argent et les titres de bourse et effets de commerce qui commande, relativement à notre commentaire de la garantie collective des

notaires, une interprétation étroite du mot titres, une application de ce terme limitée aux titres de bourse et aux effets de commerce. D'ailleurs on n'imagine pas bien comment, dans la mesure où la question serait théoriquement concevable (et elle ne le serait pas pour les minutes, sur lesquelles la clientèle n'a aucun droit à prétendre), les caisses de garantie pourraient indemniser la clientèle des études de la perte de titres entendus dans le sens d'actes instrumentaires. Cette indemnisation ne peut en effet avoir lieu en équivalent. Il ne peut y avoir qu'une remise en nature des dits actes instrumentaires; et cette remise en nature ne peut être le fait que du notaire détenteur et défaillant. Cette impossibilité d'étendre la garantie aux actes instrumentaires, papiers de famille et testaments olographes, s'accuse surtout si on lit l'article 3 de la loi déclarant « que le remboursement devra être effectué par « la Caisse de garantie sur la seule justification de l'existence « gibilité du dépôt et de la défaillance du notaire débiteur », comme nous le verrons plus loin.

Quant à l'interprétation du mot « valeurs », elle est peut-être plus difficile que celle du mot « titres ». D'une façon générale on peut dire que ce terme de « valeurs » désigne des objets dont la valeur est grande sous un petit volume. Et ainsi les valeurs comprennent les titres et les sommes d'argent. Mais nous ne devons pas nous en tenir là, sans quoi le mot « valeurs » serait dans le texte légal une pure et simple répétition des mots précédents, ce qui, *a priori*, n'est guère admissible; et nous sommes confirmés dans la tendance à voir dans l'emploi du mot « valeurs » une extension de l'objet de la créance garantie par le fait que le législateur a joint au substantif « valeurs » l'épithète « quelconques ». Il s'agit seulement de déterminer la portée de cette épithète.

Très certainement il s'ensuit que la garantie collective s'applique au remboursement des lingots d'or ou des monnaies étrangères déposés chez les notaires. Mais l'expression « valeurs quelconques » comprend-elle aussi les bijoux et les objets d'orfèvrerie ? A la rigueur de la lettre, la chose est certaine, l'épithète « quelconques » laissant

le champ libre à des extensions indéfinies. Mais il ne serait pas légitime de s'arrêter à cette considération textuelle. Pour interpréter une loi, il faut aussi tenir compte des intentions exactes du législateur, comme il est écrit d'ailleurs à propos de l'interprétation des conventions à article 1156 du Code Civil, ainsi conçu : « On doit dans les conventions rechercher quelle a été la commune intention des parties contractantes plutôt que de s'arrêter au sens littéral des termes. » Cette règle, valable pour l'interprétation d'une loi comme pour l'interprétation d'une convention, ainsi que nous l'avons vu plus haut, sera d'abord applicable quand le sens littéral sera équivoque. Il arrive que des termes soient susceptibles d'acceptions diverses; il faut alors rechercher quelle a été l'intention exacte du législateur. Cette intention peut se manifester à la suite d'une confrontation avec son contexte immédiat du terme dont le sens est douteux. Elle peut encore apparaître dans les travaux préparatoires de la loi; elle peut aussi résulter simplement de l'esprit général de la loi. Nous avons vu plus haut comment il était raisonnable, dans l'interprétation de notre loi sur la garantie collective, de restreindre la portée du substantif « titres » aux effets de commerce et aux titres de Bourse. Nous sommes maintenant en présence d'une expression « valeurs quelconques », composée d'un substantif « valeurs », dont le sens évidemment général est corroboré par l'épithète « quelconques », qui ouvre la voie à toutes les extensions.

Et le décret du 12 juillet 1934, dans l'alinéa 3 de son article premier, porte ce qui suit : « Cette garantie comprend aussi les pièces et objets quelconques dont les notaires sont dépositaires aux mêmes titres. » Cette disposition vient après la reproduction par le décret de la formule de l'article 2 de la loi. Et elle ajoute au texte de la loi. Car, même prise à la lettre, l'expression « valeurs quelconques », si elle a une portée générale, exige à tout le moins dans un objet un grand prix sous un petit volume. Or cette exigence est supprimée dans l'addition du décret : toutes les pièces et objets quelconques, quel

que soit leur prix, confiés en dépôt aux notaires, dans l'exercice de leurs fonctions, bénéficieraient de la garantie collective. Qu'en est-il ?

Nous pensons qu'un décret ne saurait fixer d'autorité le sens d'une loi ni à fortiori ajouter à une loi. Par conséquent il faut rejeter et tenir comme non avenue la disposition du décret qui fait bénéficier de la garantie collective des notaires la restitution des pièces et objets quelconques confiés aux notaires dans l'exercice de leurs fonctions, et s'en tenir exclusivement au commentaire de la formule de l'article 2 de la loi.

Le substantif « titres » était en lui-même équivoque. L'expression « valeurs quelconques » est claire par elle-même. Sa portée n'est limitée que par l'exigence dans un objet d'un grand prix sous un petit volume. Le doute ne vient à l'esprit que si l'on envisage les conséquences qu'entraînerait une application littérale. Seraient alors soumises à la garantie collective, non seulement la restitution des bijoux et objets d'orfèvrerie, mais encore la restitution d'autres objets non moins précieux, tels que des manuscrits d'auteurs célèbres ou des tableaux de maître, de sorte qu'on ne voit plus très bien où l'on s'arrête. L'application stricte de la lettre aboutirait à une excessive latitude. Et le *summum jus* ne constituerait-il pas pour le notariat une *summa injuria* ? Nous ne le pensons pas, car le *summum jus* ne consiste pas dans la considération du sens, même clair, d'une expression à l'exclusion de la proposition, de la phrase et du contexte dont elle fait partie. La valeur d'un mot ne résulte pas seulement de son sens propre, mais encore de sa place dans la phrase et des relations qu'il entretient avec les autres mots. Le sens propre de chaque mot doit ainsi, tout en gardant son individualité, s'intégrer dans un ensemble, marquer une progression dans l'expression de l'idée qui domine une phrase. C'est ainsi que nous pensons que, dans l'article 2 de la loi du 25 janvier 1934, l'expression « valeurs quelconques » doit ajouter quelque chose aux substantifs précédents, « sommes d'argent » et « titres ». Mais ce complément doit être compatible avec la communauté d'acception que nous paraît impliquer l'ensemble « sommes,

titres et valeurs quelconques ». Ce complément, nous le voyons très bien dans des lingots d'or ou des monnaies étrangères, nous ne le voyons pas dans des bijoux, objets d'orfèvrerie, tableaux de maîtres et autres objets précieux. Le *quid commune* qui domine l'ensemble « sommes, titres et valeurs quelconques », c'est l'idée d'argent, de monnaie, de fonds. Qu'il s'agisse de sommes d'argent, de titres de bourse, d'effets de commerce, de lingots d'or ou de monnaies étrangères, nous sommes en présence de bien liquides ou facilement liquidables, qui, au point de vue économique, évoquent le cycle de la circulation plutôt que le domaine de la consommation, et ne sont pas directement pour leur détenteur objets de jouissance, mais constituent pour lui des moyens de se procurer des objets de jouissance.

Pour arriver à cette formule, il a fallu éliminer les actes instrumentaires de la notion de « titres » et les biens précieux objets d'une jouissance particulière pour leur détenteur de la notion de « valeurs ». Ce procédé de la réduction du sens courant d'un terme à la mesure compatible avec l'exigence d'un ensemble s'oppose apparemment au procédé extensif ainsi énoncé dans l'article 1135 du Code Civil : « Les conventions obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que l'équité, ou l'usage de la loi donnent à l'obligation d'après sa nature. » Mais cette opposition est toute superficielle : ces deux procédés sont simplement deux manières différentes de suivre la logique interne d'une obligation. La matière de la garantie collective étant de droit étroit, parce que cette garantie a un caractère exceptionnel et spécial, il est naturel que son interprétation soit commandée par une logique restrictive, gravitant autour d'une idée et excluant tout ce qui est étranger à cette idée.

En donnant exclusivement pour objet à la créance garantie par la collectivité des notaires le remboursement des sommes d'argent, valeurs de Bourse, effets de commerce, lingots d'or et monnaies étrangères déposés chez les notaires, il nous semble qu'on respecte l'esprit de la loi, cet esprit qui vivifie la lettre.

SOUS-SECTION II.

LIMITATION DE LA CRÉANCE GARANTIE
QUANT A SON ORIGINE.

Pour déterminer l'objet de la créance garantie, nous nous sommes appuyés sur l'article 2 de la loi du 25 janvier 1934 en considérant uniquement dans cet article ce qui concernait notre étude, c'est-à-dire les mots « sommes d'argent, titres et valeurs quelconques ». Mais si nous remplaçons ces mots dans l'ensemble dont ils font partie, nous verrons que l'article 2 de notre loi contient, à côté de la limitation de l'objet des créances garanties, une autre limitation, relative, celle-là, à l'origine des créances garanties. Pour être garanties, il ne suffit pas que les créances aient trait à des biens ayant un caractère économique déterminé, il faut encore qu'elles aient une certaine origine juridique. L'article 2, que nous étudions, porte en effet : « Les Caisses régionales et la Caisse cen-
« trale ont pour objet de garantir, dans les conditions qui
« seront ci-après déterminées, le remboursement des
« sommes d'argent, titres et valeurs quelconques reçus
« par les notaires à l'occasion des actes de leur ministère
« ou des opérations dont ils sont chargés à raison de leurs
« fonctions et en leur qualité d'officiers publics. »

§ 1. *Le critérium.*

Comparons l'article 2 avec le premier alinéa de l'article premier ainsi conçu : « Le remboursement de tous
« dépôts reçus par les notaires à raison de leurs fonc-
« tions, sera, s'il n'est pas opéré par le notaire responsa-
« ble, assuré par une caisse commune constituée dans le
« ressort de chaque Cour d'appel entre tous les notaires
« en exercice dans ce ressort. » Nous constatons que l'article 2 n'est que la paraphrase de l'alinéa premier de l'article premier, et ce sous un double rapport. Sous le rap-

port de l'objet de la créance garantie, les mots « sommes d'argent, titres et valeurs quelconques » de l'article 2 constituent apparemment un développement, à titre d'exemple, des mots « tous dépôts reçus par les notaires » de l'article premier; et nous avons vu que cette paraphrase aboutit, en réalité, à une limitation de l'objet de la créance garantie. Sous le rapport de l'origine de la créance garantie, l'article 2 apparaît aussi plus prolixe que l'alinéa premier de l'article premier. Il ressort de leur lecture que bénéficient de la garantie collective les seuls dépôts reçus par les notaires dans l'exercice de leur ministère. Les termes : ministère, fonctions, officier public, gravitent autour d'une même réalité. La seule différence qui existe entre eux est une différence de perspective. Quand on parle du ministère notarial, des fonctions notariales, on se place à un point de vue objectif, on envisage une certaine activité du notaire comme telle; quand on parle de la qualité d'officier public du notaire, on envisage la personne du notaire, comme telle, dans l'exercice de cette activité particulière qui constitue son ministère et correspond à ses fonctions.

Mais avant de pousser plus loin le commentaire intrinsèque de cette condition nouvelle apportée par la loi à l'entrée en jeu de la garantie collective des notaires, il nous paraît utile de faire le point.

Les dépôts de fonds dans les études notariales, avons-nous vu, ont un sens qui dépasse le sens spécifique, juridique et technique impliqué dans l'article 1915 du Code civil. Leur portée est générique, économique et générale.

Toutefois, si leur description amène à reconnaître parmi les dépôts de fonds chez les notaires une grande variété, il n'en est pas moins possible de dégager de cette description certains caractères communs à tous ces dépôts. Nous retiendrons pour le moment, parmi ces caractères communs, le fait que les dépôts de fonds dans les études notariales sont presque toujours l'accessoire d'une activité du notaire qui les dépasse et dont ils font partie. Tantôt ils se rattachent à l'activité officielle des notaires, tantôt ils font partie d'un ensemble d'opérations où le notaire

agit simplement comme homme de confiance des parties, tantôt enfin ils font partie de certaines activités qui sont interdites au notaire. Et quand ils sont indépendants, ce qui est assez rare, si leur caractère accessoire disparaît, à tout le moins peut-on leur trouver une cause juridique et les rattacher à l'office amical que remplit le notaire à l'endroit de son client déposant.

Outre la diversité des qualifications juridiques susceptibles de s'appliquer dans le concret à chaque dépôt de fonds chez le notaire, quand il s'agit d'établir la responsabilité personnelle du notaire (mandat, dépôt au sens strict, gestion d'affaires, prêt de consommation), il y a donc une répartition des dépôts de fonds fondée sur le titre, sur la qualité qu'assume le notaire dans chaque cas particulier, suivant que la réception du dépôt s'explique par la fonction, par un office pur et simple d'amitié ou par une intention illicite (spéculation, banque). Et c'est cette dernière répartition des dépôts que le législateur a eu en vue quand il a édicté que seuls bénéficieraient de la garantie collective des notaires les remboursements des sommes, titres et valeurs reçus par les notaires en raison de leurs fonctions ou plus explicitement encore : « à l'occasion des actes de leur ministère ou des opérations dont ils sont chargés à raison de leurs fonctions et en leur qualité d'officiers publics ».

Les fonctions notariales consistent en effet dans la réception et l'authentification des actes et dans l'accomplissement de certaines « opérations » dont les notaires sont professionnellement chargés : tels sont les travaux des notaires lorsqu'ils effectuent une liquidation de communauté, de succession ou de société. Dans la formule de la loi, l'expression « à l'occasion » est d'une grande élasticité, et paraît n'exiger qu'un lien assez vague entre l'encaissement du notaire et l'acte ou l'opération comprise dans ses fonctions. Mais dès que ce lien existe, la restitution à la clientèle de ses dépôts pourra être garantie par la collectivité des notaires. Et la question se pose de savoir si la garantie jouera pour les fonds que le notaire reçoit, indépendamment de son ministère normal, en vue

de missions de confiance que lui valent sa réputation, ses capacités et ses relations. C'est que, d'après la jurisprudence, la mission des notaires n'est pas simplement d'instrumenter : les tribunaux voient aussi en eux les conseillers naturels des familles ; et l'attribution de missions de confiance n'est pas sans lien avec leur caractère d'officiers publics. Il ne semble pourtant pas que la garantie collective doive s'appliquer à la restitution des fonds reçus par les notaires en vue de missions de confiance objectivement indépendantes d'actes ou d'opérations du ministère notarial. Et même, au point de vue psychologique et moral, la confiance qu'on manifeste au notaire s'adresse plus à sa personne qu'à ses fonctions. On ne peut pas dire que, dans de telles missions de confiance, le notaire agisse en qualité d'officier public. Par conséquent, la garantie collective ne doit pas intervenir dans ce domaine. Cette rigueur est d'ailleurs conforme au principe d'interprétation qui est de mise pour des dispositions spéciales et exceptionnelles. Elle est d'ailleurs confirmée par les travaux préparatoires de la loi. Dans son rapport, Monsieur Leblanc précise en effet que la garantie collective ne s'appliquera pas aux « dépôts volontaires, que les notaires peuvent recevoir à titre de mandataires bénévolement choisis par les parties ». Il convient de fait d'avoir présent à l'esprit le degré de liberté du déposant dans chaque catégorie de cas. Dans l'hypothèse d'un dépôt se rattachant à l'exercice des fonctions notariales, que nous appellerons désormais dépôt professionnel, le client n'est guère libre que dans la mesure où il est libre de recourir au ministère du notaire : la force de l'usage liant dans tel cas un dépôt de fonds à la rédaction authentique d'un acte ou à l'exécution d'une opération notariale, les avantages de cet usage, détermineront quasi-irrésistiblement le client à déposer dans la caisse du notaire les sommes, les titres ou les valeurs qui sont relatés dans l'acte ou du maniement desquels le notaire a besoin pour l'exécution de son travail. Il est donc juste qu'alors l'on protège par la garantie collective le client duquel on peut dire, sinon qu'il a eu la main forcée, du moins que son consentement

n'a pas été pleinement libre, en remplaçant pour lui la formule du droit romain « *Coactus voluit, sed voluit* » par la formule suivante : « *Voluit, sed voluit coactus.* » Au contraire, quand il s'agit d'un dépôt remis au notaire en vue d'une mission de confiance étrangère à sa fonction, que nous appellerons désormais, pour abrégé, « dépôt de confiance », la personne qui risque, au cas de déconfiture du notaire, de ne pas se voir rembourser le montant de son dépôt, ne peut pas légitimement bénéficier de la garantie collective; ayant eu toute liberté, elle ne peut s'en prendre qu'à elle-même si sa confiance a été mal placée. La seule ressource qui lui reste alors, c'est de tirer de sa mésaventure pour l'avenir une leçon de prudence et de perspicacité.

Cette légitime limitation de la garantie collective aux seuls dépôts professionnels était, avant le vote de la loi du 25 janvier 1934, demandée par le notariat français. Lors d'une réunion régionale des notaires de la Cour d'appel de Limoges, à l'occasion du 25^e anniversaire de la fondation de l'Ecole de Notariat de cette ville, M^e Voituriez, notaire à Cambrai, Président de l'Association Nationale des Notaires de France, l'un des pionniers de la garantie collective et l'actuel Vice-Président de la Caisse Centrale de Garantie, s'exprimait ainsi dans son discours : « Mais elle (la garantie collective) n'est logique et elle « n'est légitime que dans la mesure où la liberté du dépôt « n'est pas entière, où il ne peut faire autrement « que de passer pour une opération donnée par le ministère d'un notaire en lui confiant des fonds. C'est la distinction qu'en acceptant le principe de la garantie collective et en offrant leur collaboration pour l'organiser « au mieux des intérêts du public et des intérêts bien « compris de l'institution notariale, l'Association Nationale et la Chambre des Notaires de Paris se sont efforcées de maintenir : d'une part, dépôts nécessaires, couverts par la garantie, d'autre part, dépôts facultatifs « ou libres, que cette garantie ne couvre pas. » On voit que cette légitime requête du notariat a reçu satisfaction dans le texte de la loi du 25 janvier 1934.

La délimitation existe donc entre les dépôts professionnels et les dépôts de confiance. Les premiers sont confiés au notaire en tant qu'officier public, les seconds lui sont confiés en tant que personne privée. Les uns sont imposés par un usage professionnel s'inspirant de l'intérêt de la clientèle. Les autres sont permis par la loi et laissés à la libre initiative des individus. Malgré ces différences importantes, qui justifient l'application aux seuls dépôts professionnels de la garantie collective, il est clair que, bien loin qu'il y ait incompatibilité, il y a une certaine affinité entre les deux catégories de dépôts. Le recours au ministère du notaire n'est-il pas inspiré pour une bonne part par un sentiment de confiance ? Ne choisit-on pas son notaire ? Et la confiance faite, dans tel cas, au notaire considéré comme un ami n'est-elle pas due aussi en partie à la réputation d'honorabilité attachée à la fonction ? La valeur des individus fait estimer la fonction, et l'estime en laquelle est tenue la fonction rejaillit sur les individus.

Si donc la collectivité des notaires garantit seulement le remboursement des dépôts professionnels, si les dépôts de confiance autorisés par la loi, malgré leur affinité avec les dépôts professionnels, ne profitent pas de cette garantie exceptionnelle, il est clair qu'à plus forte raison le notariat ne saurait assurer à la clientèle le remboursement des dépôts illicites, reçus par le notaire défaillant pour des fins prohibées par l'ordonnance du 4 janvier 1843 et par le décret du 30 janvier 1890. C'eût été en consacrer l'irrégularité que de couvrir les dangers que font courir, tant à la clientèle des études qu'aux notaires, des opérations jugées incompatibles avec la dignité de la profession.

Monsieur Leblanc le dit formellement dans son rapport. Après avoir affirmé que la garantie collective ne s'appliquerait pas au remboursement des dépôts « qui se-
« raient reçus par eux (les notaires) contrairement aux
« dispositions législatives ou réglementaires en vigueur », il explique ainsi cette règle : « La décision de la Commis-
« sion sur ce point a été motivée par ce fait qu'il y a
« lieu de réagir contre l'idée que beaucoup de gens se
« font du rôle et des devoirs du notaire. Pour beaucoup,

« le notaire est une sorte de banquier ou d'agent d'affai-
« res qui peut recevoir n'importe quelle somme pour
« n'importe quelle cause et s'occuper de n'importe quoi.
« Or tel n'est pas le cas. Le notaire est un officier minis-
« tériel auquel les règlements et la loi interdisent absolu-
« ment certains actes et notamment de faire de la ban-
« que. »

Le critérium qui se dégage de l'examen du texte de la loi et de sa confrontation avec la pratique notariale est donc le suivant : dans le cas où un dépôt se rattache à l'activité strictement professionnelle du notaire, le remboursement de ce dépôt est garanti au client de l'étude par la collectivité des notaires : dans le cas où un dépôt se rattache à une activité officieuse, permise ou interdite, du notaire, le remboursement de ce dépôt ne bénéficie pas de la garantie collective des notaires.

Dès lors, comparé aux projets proposés dans le passé pour résoudre la crise notariale par la réglementation des dépôts de fonds, le système légal actuel nous apparaît avec un caractère intermédiaire entre deux tendances extrêmes. Rendre les Chambres de notaires responsables de toutes les pertes que leurs membres font subir à leurs clients, comme le proposaient par exemple en 1888 MM. Benjamin et Camille Raspail, eût été excessif et accablant pour le notariat. Interdire, d'autre part, tous dépôts dans les études notariales, comme le demandait voilà quelques années la Compagnie des notaires de Libourne, aurait été peu conciliable avec les nécessités de la pratique.

Il convient maintenant de mettre en œuvre ce critérium et de dresser une liste de dépôts garantis et une liste de dépôts non garantis. Ces deux listes, il est à peine besoin de le dire, n'ont pas la prétention d'épuiser la réalité pratique. Il s'agit de donner des exemples.

§ 2. *Liste de dépôts garantis.*

Les dépôts garantis sont les dépôts professionnels. Les dépôts professionnels sont ceux qui sont accessoires à un

acte notarié ou à une « opération » notariale (article 2 de la loi). Et l'article 1, alinéa 2, du décret du 12 juillet 1934, développe ainsi cette idée : « Bénéficient notamment de cette garantie tous les dépôts reçus tant pour « l'établissement ou l'exécution d'actes authentiques qu'à « l'occasion des formalités ou opérations dont les notaires « sont chargés en raison de leurs fonctions ou comme « mandataires de justice. » Enfin, nous lisons dans le rapport présenté au Sénat par M. Leblanc, ce commentaire : « La garantie collective s'appliquera à tous les dépôts « qui sont faits aux notaires à l'occasion des règlements et « liquidations de communautés, de successions et indivisions quelconques et à ceux qu'ils reçoivent en qualité « de séquestres amiables et judiciaires. »

Si dans notre hypothèse le caractère accessoire du dépôt doit se marquer par rapport à un acte notarié, le dépôt devant être fait en conséquence d'un acte notarié, ou bien par rapport à une formalité ou à une opération dont le notaire est professionnellement chargé, cette formule ne doit pas signifier que dans l'activité professionnelle du notaire il faille mettre sur le même pied l'authenticité conférée aux conventions des parties et l'accomplissement des formalités extrinsèques et des opérations notariales. Les formalités consécutives et les travaux préparatoires à la réception de l'acte notarié apparaissent, au contraire, comme des dépendances de cet acte, de sorte que, en définitive et au fond, l'application de la garantie collective a sa base dans le rôle officiel et légal du notaire, ainsi défini par l'article premier de la loi du 25 ventôse an XI, loi organique du notariat : « Les notaires sont des fonctionnaires publics établis pour recevoir tous les actes et « contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire « donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de « l'autorité publique, et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et expéditions. »

En vertu des explications qui précèdent, doivent être garantis par la Caisse régionale et, s'il y a lieu, par la Caisse centrale :

— Le dépôt des sommes destinées à payer les droits

d'enregistrement, de transcription et d'inscription relatifs à un acte notarié, quand le notaire n'a pas accompli ces formalités à l'époque dûment constatée de sa défaillance; et quand le notaire a déjà, à cette époque, accompli ces formalités, ce qui éventuellement aurait dû rester de ce dépôt dans la caisse du notaire, après paiement des droits.

— Le dépôt du prix de vente d'un immeuble pendant l'accomplissement des formalités.

— Le dépôt du prix de vente d'un fonds de commerce pendant les délais de publicité.

— Le dépôt de titres et valeurs fait en vue de la rédaction d'une déclaration de succession, ainsi que le montant des droits de mutation consignés.

— Le dépôt de sommes, titres et valeurs fait à l'occasion de la réception d'un contrat de mariage.

— Le dépôt de fonds effectué dans l'attente des formalités à l'occasion de la réception d'un acte notarié constatant un prêt hypothécaire ou un prêt sur nantissement de titres ou de fonds de commerce (la garantie ne s'entendant que pour la remise des fonds à l'emprunteur, et non pour les suites du prêt).

— Les dépôts de sommes, titres et valeurs faits pour arriver à la rédaction et à la réalisation d'un partage de communauté, de succession ou de société.

— Le dépôt de la somme représentant la soulte d'un échange pendant la durée des formalités nécessaires pour que l'échange soit parfait à l'égard des tiers.

— Les dépôts de sommes et valeurs effectués entre les mains d'un notaire lors de la confection d'un inventaire de communauté et de succession.

— Les dépôts d'intérêts de toutes créances, les dépôts de loyers et fermages, quand ces dépôts sont prévus dans les actes reçus par le notaire dépositaire ou par l'un de ses prédécesseurs.

— Les dépôts effectués en vue d'un emploi dotal ou d'un emploi obligatoire quelconque, dès lors que le contrat de mariage contient la faculté pour les deux époux de désigner le notaire chargé du emploi.

— Le dépôt du prix du transport d'une créance passé

par devant notaire, dans l'attente de la signification à faire au débiteur, conformément à l'article 1690 du Code Civil.

— Le dépôt résultant de ce que, les créanciers d'un individu ayant fait une saisie immobilière, les fonds provenant du prix de vente doivent rester en la possession du notaire jusqu'à ce que la procédure d'ordre soit terminée.

— Le dépôt du prix de la cession d'un brevet d'invention ⁽¹⁾ pendant les formalités d'enregistrement (loi du 5 juillet 1844, articles 20 et 21) et d'inscription à l'office national de la propriété industrielle (loi du 26 juin 1920, article 2).

— Le dépôt du prix de la cession d'une marque de fabrique soumise à la même formalité (même loi article 2) ⁽²⁾.

— Le dépôt du prix de vente d'un navire dans l'attente de l'inscription de la vente au dos de l'acte de francisation du navire au bureau du receveur principal des douanes du port d'attache.

— Le dépôt du prix de vente d'un bateau de navigation intérieure, dans l'attente de la formalité d'inscription au greffe du Tribunal de Commerce du lieu d'immatriculation et de la mention de cette inscription sur le certificat d'immatriculation.

— Le dépôt d'une somme fait à titre de garantie entre les mains du notaire, à l'occasion d'une adjudication amiable ou judiciaire, par les enchérisseurs, en vertu d'une clause du cahier des charges.

— Les dépôts de sommes destinées au remboursement de créances ou au paiement de prix de ventes et de soultes de partages ou d'échanges, quand les actes constitutifs de la dette ont été reçus par le notaire dépositaire ou par l'un de ses prédécesseurs, et que l'étude a été désignée comme lieu de paiement.

— Les dépôts faits entre les mains d'un notaire en qualité d'administrateur ou de séquestre nommé par autorité

(1) Laquelle cession ne peut se faire que par acte notarié. *R. D.*, n° 7.714.

(2) *R. D.*, art. 7.705 et suivants.

de justice, et les dépôts fait en vertu d'une disposition légale quelconque, notamment le dépôt en cas de transport d'offres réelles (article 1258 - 7° du Code civil), et la réception d'un capital pour le compte d'un présumé absent, qu'il est chargé de représenter (article 113 du Code Civil).

— Le dépôt fait entre les mains d'un notaire en qualité de séquestre volontaire : c'est ce qui résulte du rapport de M. Leblanc, qui, à côté du séquestre judiciaire énonce le séquestre amiable confié à un notaire comme cas de garantie. Pourtant le dépôt gratuit qui est fait au notaire d'objets litigieux est une mission de confiance, qui ne se distingue pas, par sa nature, des autres dépôts qu'il recevrait gracieusement. Il ne faut donc pas prendre à la lettre le texte du rapport de M. Leblanc, mais faire des distinctions parmi les cas où un notaire joue le rôle de séquestre amiable, et n'admettre la garantie collective que si les litiges à propos desquels le notaire est pris pour séquestre amiable concernent une liquidation à lui confiée ou les suites d'un acte qu'il a passé, et à l'occasion duquel il détient des sommes et valeurs.

— Si en principe le remboursement des sommes encaissées par le notaire pour le compte d'un de ses clients à l'occasion de la gérance de la fortune de ce client, n'est pas garanti par la collectivité des notaires, il en serait autrement, et la garantie collective jouerait au profit du client dont le bien n'aurait été mis en la possession du notaire que pour les besoins d'un acte ou d'une opération notariale.

§ 3. *Liste de dépôts non garantis.*

Les dépôts de fonds dont la restitution ne bénéficie pas de la garantie collective des notaires sont les dépôts que la clientèle a été amenée à faire dans la caisse de l'étude indépendamment de l'établissement ou de l'exécution d'un acte notarié ou de l'accomplissement d'une opération notariale. Ce sont les dépôts qui supposent dans la clientèle une confiance, justifiée ou non, dans la personne du no-

taire, qui reposent sur la liberté de la clientèle, car la confiance ne se commande pas, et qui se rattachent à l'activité purement officieuse du notaire, que cette activité officieuse soit permise ou déjà interdite, que le notaire agisse purement et simplement comme un ami ou comme un banquier, un spéculateur ou à tout autre titre illicite.

Sont donc en dehors du domaine d'application de la garantie collective :

— Les emprunts que le notaire aurait faits pour acheter son étude.

A ce sujet, la formule légale présente une légère équivoque, qui provient de l'élasticité de l'expression « à l'occasion des actes du ministère ». Il nous semble pourtant qu'on élargirait abusivement l'application de la loi si on comprenait ces emprunts au nombre des fonds reçus par le notaire à l'occasion des actes ou des opérations de son ministère. Ce n'est pas à l'occasion d'un acte ou d'une opération notariale que de tels emprunts ont été effectués ; c'est en vue de permettre à une personne d'acquérir la qualité d'officier public. Sans doute la garantie collective n'est applicable que si la clientèle, en faisant un dépôt, a pris en considération la qualité d'officier public du notaire. Mais la valeur de cette condition psychologique doit être précisée. Elle signifie simplement que la qualité d'officier public doit préexister à une manifestation précise d'activité notariale. Elle a sa raison d'être dans l'intérêt juridique du client de l'étude en même temps que dans l'intérêt du notaire. Si la fin du dépôt est de permettre au futur notaire d'acquérir sa qualité d'officier public, il y a service pur et simple rendu à un particulier ; et si la garantie collective ne doit pas jouer quand le dépôt se rattache à un service officieux rendu par le notaire au client, à plus forte raison ne doit-elle pas jouer quand le dépôt se rattache à un service rendu par un individu, qui ne deviendra peut-être pas un client, à un futur notaire. Il ne faut donc pas exagérer la portée de la condition psychologique. Le dépôt, pour être garanti, doit se rattacher à la qualité d'officier public du notaire, à la condition que cette qualité existe déjà, avoir trait à un acte ou à une opé-

ration notariale précise (et non pas se fonder d'une manière lointaine, vague, sur une activité notariale future), et trouver sa justification économique et morale objective à la fois dans l'intérêt de l'exercice de la profession et dans l'intérêt du client.

— Les dépôts indépendants de sommes, titres et valeurs reçus par le notaire à titre purement gratuit, et dont l'explication juridique se trouve dans les articles 1921 et suivants du Code Civil.

— Les sommes, titres et valeurs dont la propriété fait l'objet d'un litige, et dont le notaire a été constitué détenteur à titre de séquestre volontaire, choisi par les parties indépendamment d'actes ou d'opérations de sa charge et simplement à raison de la confiance qu'on a en sa personne.

— Les revenus et les capitaux encaissés par le notaire agissant en qualité d'administrateur amiable de la fortune de ses clients, de régisseur de leurs propriétés. Dans cette hypothèse, le notaire doit rendre compte à ses clients de son administration, de sa gérance. Mais cette reddition de comptes n'est pas assortie des garanties de la loi de 1934. Ici, en effet, le notaire n'agit plus comme notaire, il n'est qu'un mandataire. La solution serait d'ailleurs identique dans l'hypothèse où la gérance dont le notaire a été investi à titre principal aurait donné lieu de sa part, même à intervalles assez rapprochés, à la passation d'actes. En pareil cas, ce seraient en effet les actes qui auraient été passés à l'occasion de la gérance, et on ne se trouverait pas encore dans le cadre de notre loi. Comme nous l'avons vu plus haut, la garantie collective ne s'appliquerait à la restitution des fonds encaissés par le notaire à l'occasion d'une gérance de propriété que si cette gérance avait été confiée au notaire uniquement à l'occasion d'un acte ou d'une opération notariale. Tout revient donc à savoir à quoi, de la gérance ou bien de l'acte ou de l'opération notariale, il convient d'attribuer, dans chaque cas particulier, le caractère principal et le caractère accessoire.

— Les dépôts de toutes sortes ne relevant d'aucun acte notarié, réalisé ou projeté, tels que dépôt avec mission

d'acheter des valeurs, dépôt à charge d'acquérir un immeuble pour le compte du client, dépôt à charge de payer des fournisseurs, dépôt avec mission de souscrire des actions ou des obligations, dépôt à charge de remettre les fonds à un mandataire du client (le mandat ne résultant pas d'un acte reçu par le notaire).

— Les dépôts d'actions, d'obligations et de parts de fondateur effectués chez un notaire, chargé des opérations de conversion et de transfert des titres d'une société.

— Les dépôts de sommes représentant la libération totale ou partielle d'actions émises lors de la constitution d'une Société ou lors d'une augmentation de capital. Ce n'est pas aux notaires à se constituer dépositaires de sommes parfois très considérables. Les grandes banques sont faite pour cela.

Enfin, doivent être exclus du domaine de la garantie, suivant le rapport de M. Leblanc, tous les dépôts reçus par les notaires « contrairement aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur ».

— Il en va ainsi des emprunts que fait le notaire dans un but commercial ou de spéculation, le commerce et la spéculation étant interdits aux notaires par l'article 12 1° de l'ordonnance du 4 janvier 1843.

— Ne sont pas garantis les dépôts de fonds faits chez le notaire en vue d'un placement indéterminé et facultatif, avec stipulation d'intérêts au profit du client dépositaire, cette opération étant interdite par l'article premier, 1°, du décret du 30 janvier 1890.

— D'une façon générale tous les dépôts reçus par les notaires pour des fins prohibées par l'ordonnance de 1843 et le décret de 1890, ne bénéficient pas de la garantie collective des notaires. Au surplus, suivant une interprétation unanime, l'énumération d'interdictions de l'ordonnance de 1843 est purement énonciative et démonstrative, et non pas limitative, et les tribunaux peuvent étendre les sanctions « établies par cette ordonnance à tous les actes pouvant porter atteinte à l'honneur de la corporation, ou s'écartant de la délicatesse, de la probité, de la bonne conduite, sans lesquelles un notaire perdrait l'es-

« time et la confiance des citoyens et du Gouvernement » ⁽³⁾.

La garantie collective ne s'appliquera donc pas aux dépôts reçus par les notaires à l'occasion d'actes ou d'opérations illicites, jugés incompatibles avec la dignité et l'indépendance de la fonction notariale, constituant des faits de concurrence déloyale, et contraires aux devoirs de confraternité qu'ont à remplir les notaires les uns envers les autres. Par exemple, un notaire, chargé de constater dans la forme authentique une vente dont l'acte privé a été dressé par un autre notaire, refuse de s'entendre avec ce dernier, relativement à la réception de l'acte notarié, alors que, d'après un règlement en vigueur dans l'arrondissement, le notaire rédacteur de l'acte sous signatures privées a seul droit à la minute et aux honoraires de l'acte notarié. Le cas s'est présenté en jurisprudence : un rappel à l'ordre sanctionna cet agissement ⁽⁴⁾. Le dépôt de fonds confié à ce notaire indélicat, à l'occasion de la vente notariée reçue par lui, ne doit pas bénéficier de la garantie collective.

La garantie collective des notaires ne s'appliquera donc qu'aux dépôts professionnels. Mais il ne faudrait pas s'exagérer la valeur du fondement psychologique qui a été assigné à cette règle : la liberté du déposant très restreinte dans le cas d'un dépôt professionnel, la cloison étanche, dans l'esprit du client, entre le notaire homme de confiance et le notaire officier public. En réalité, l'usage des dépôts de fonds chez les notaires est et demeure empirique et officieux : la loi établissant la garantie collective des notaires, après l'ordonnance de 1843 et les décrets de 1890, en tient compte seulement, le prend en considération, moins d'ailleurs avec le souci de protéger telle personne dont le consentement aurait été plus ou moins violenté que pour des raisons d'intérêt public. La personne dont le notaire garde les fonds en vue ou en conséquence d'un acte ou d'une opération notariale peut toujours se faire

(3) Cf. DALLOZ. Répertoire Méth. Notaire, n^{os} 751 et 428.

(4) Cass. Req., 16-2-1863, dans *D.* 63-1-405.

expliquer le dépôt. Et dans certains cas elle peut à ses risques et périls, ne pas remettre les fonds au notaire. La loi du 25 janvier 1934 protège la clientèle des études comme telle et non pas tel client, le public et non pas tel individu. Et si elle fait une démarcation entre les dépôts professionnels et les dépôts de confiance, cette démarcation se justifie moins par des raisons psychologiques que par des raisons corporatives. A défaut de limitation de son champ d'application, la réforme n'aurait pas pu aboutir. Instituer la garantie collective de placements aléatoires et spéculations de bourse faits par le notaire pour le compte d'un client, c'eût été oublier que notre loi s'insère dans un ensemble, suppose notamment l'observance des prescriptions de l'ordonnance de 1843 et des décrets de 1890, c'eût été conférer une prime à l'incompétence et à la malhonnêteté, et conduire le notariat à la ruine, c'eût été encourager le public à faire de plus en plus du notaire un mandataire, un gérant ou un négociateur en toutes circonstances, et, par virtualité, c'eût été donner à sa tâche une extension inadmissible, parce que trop accablante. C'est cette idée que le Garde des Sceaux, dans une circulaire du 1^{er} mars 1890, exprimait dans les termes suivants : « Ce n'est qu'à titre
 « exceptionnel qu'on peut tolérer qu'un notaire, afin de
 « rendre service à un client solvable et honnête, se fasse
 « pour lui, à l'occasion, l'intermédiaire d'un prêt par bil-
 « lets. Quant à la gestion par les notaires des biens et de
 « la fortune de propriétaires qui ne peuvent ou ne veu-
 « lent s'occuper eux-mêmes de cette gestion, il serait ri-
 « goureux de l'interdire. Les notaires auront par suite le
 « droit d'encaisser des fermages, de toucher des loyers ou
 « des intérêts, qui seront d'ailleurs soumis aux disposi-
 « tions impératives des articles 4 et 6 du décret du 30 jan-
 « vier 1890. Mais, en tous autres cas, il faut que les
 « notaires sachent bien qu'ils ne doivent se laisser re-
 « mettre des fonds qu'à l'occasion des actes qu'ils ont
 « reçus ou sont appelés à recevoir. »

§ 4. *Questions connexes.*

La créance du client, pour être garantie, doit avoir une origine professionnelle. Mais il n'est pas nécessaire que ce soit le notaire défaillant lui-même qui ait été constitué dépositaire des fonds. A l'étude de l'origine professionnelle du dépôt, se rattachent l'hypothèse des sommes et valeurs reçues par les clercs et l'hypothèse d'une cession de l'étude survenue entre le moment où les fonds ont été remis et le moment où doit jouer la garantie.

Dans le cas où les fonds ont été reçus par un clerc ou le caissier de l'étude, il faut, avant de savoir si le dépôt a ou non un caractère professionnel, déterminer le titre auquel le clerc ou le caissier a encaissé les sommes ou les valeurs du client.

Normalement un clerc de notaire ou un caissier est le mandataire tacite et habituel de son patron pour tous les actes où la présence de celui-ci n'est pas indispensable comme condition essentielle de leur validité, alors surtout qu'investi de la confiance illimitée de son patron, il le supplée constamment et d'une façon notoire dans la gestion de l'étude, et reçoit régulièrement en son nom les versements faits par les clients. Il ne saurait donc, lorsqu'il n'a pas outrepassé son mandat, être personnellement obligé envers les clients de l'étude, avec lesquels il n'a traité qu'en qualité de représentant de son patron. C'est ainsi que chaque fois qu'un clerc reçoit quelque chose pour le compte du notaire, il doit le lui remettre sans délai. Le fait que le notaire ne s'est pas plaint d'un défaut de restitution ou d'un détournement permet donc aux tribunaux de présumer la libération du clerc, une fois écoulé le temps nécessaire au notaire pour contrôler l'exécution de la mission du clerc. C'est donc le notaire qui est censé avoir reçu le dépôt, même si le clerc ne le lui remet pas. Et si, en outre, le dépôt est un dépôt professionnel, la dette de restitution du notaire est l'objet de la garantie légale absolument comme s'il l'avait contractée directement.

Au contraire, toutes les fois que les fonds ont été reçus par le clerc en son nom personnel, fût-il personne interposée agissant pour le compte du notaire, il ne saurait s'agir d'un dépôt professionnel, l'interposition de personne étant elle-même interdite par l'article 12, 7°, de l'ordonnance de 1843, et la garantie collective des notaires ne saurait alors jouer en faveur de la personne qui a remis des fonds au clerc malhonnête.

En cas de cession de l'étude, il conviendrait de décider que les dettes de restitution des dépôts professionnels passent, en même temps que l'étude et la comptabilité, sur la tête du nouveau titulaire de l'office et que les clients lésés par la dilapidation de leurs fonds continuent à bénéficier de la garantie collective des notaires. Quant aux dépôts qui ne sont pas garantis par la Caisse régionale, le cédant en demeurerait responsable, selon le droit commun, sauf quand la transmission des sommes et valeurs aurait été agréée par le déposant.

SOUS-SECTION III.

LIMITATION DE LA CRÉANCE GARANTIE QUANT A SON MONTANT.

La limitation de la créance garantie par la collectivité des notaires se marque enfin quant à son montant.

La créance garantie est une créance civile. En vertu du principe de la personnalité des peines, quand il y a détournement frauduleux des sommes et valeurs confiées au notaire, c'est-à-dire abus de confiance, la Caisse de garantie ne saurait évidemment assurer le paiement des amendes encourues par le notaire défaillant.

Il reste à déterminer l'espèce de la créance civile garantie.

La loi dit qu'elle est un remboursement des sommes et valeurs déposées chez le notaire. Mais le terme de remboursement, d'acception trop étroite, n'est pas adéquat à toutes les situations qui peuvent se présenter. En toute rigueur, il ne concerne en effet que les sommes d'argent. Or

la garantie, nous l'avons vu, suivant la formule même de la loi, s'applique aussi à des créances de titres et valeurs. En second lieu, le terme de remboursement semble borner la garantie aux sommes que le notaire a reçues directement des mains du client qui les réclament. Cependant il n'en est rien, et la garantie joue par exemple au profit de l'emprunteur qui n'a pas encore touché du notaire le montant du prêt versé à celui-ci par le prêteur. Il est clair que ce que l'emprunteur réclame là n'est pas un remboursement au sens propre du mot.

Le législateur eût serré de plus près la réalité qu'il voulait réglementer en qualifiant la créance garantie de restitution, terme d'acception plus large que remboursement.

Pour déterminer ce que comprend la créance de restitution de la clientèle, il est utile de faire une distinction suivant l'objet de cette créance.

§ 1. *Sommes d'argent.*

Si la créance porte sur des sommes d'argent, c'est exactement la somme reçue par le notaire qui se trouve garantie par la Caisse. En principe, il ne faut pas y joindre d'intérêts. Et même, la clause suivant laquelle le notaire se serait obligé à payer à son client les intérêts du dépôt, loin d'étendre la garantie collective à ces intérêts, devrait être considéré comme déliant la Caisse de la garantie pour le principal. N'y aurait-il pas là une opération interdite au notaire, un dépôt illicite, une infraction à la première disposition portée dans le décret du 30 janvier 1890, qui interdit au notaire de « recevoir ou conserver des fonds à charge d'en servir l'intérêt » ?

Toutefois, en ce qui concerne les intérêts moratoires, leur admission à la garantie collective ne nous paraît pas faire de doute. En l'absence d'un texte prohibitif spécial à la matière, le droit commun est applicable. Il existe bien dans notre loi une prohibition des intérêts moratoires, mais elle est située à l'article 8 et concerne unique-

ment les rapports entre caisses de garantie, les avances qu'elles peuvent se faire. Le siège de la présente matière c'est l'article premier et l'article 2 de la loi, et ces textes, relatifs aux rapports entre les Caisses et la clientèle, sont muets sur la question des intérêts moratoires. Ce silence doit s'interpréter comme une référence pure et simple au premier alinéa de l'article 1153 du Code Civil, ainsi conçu :
 « Dans les obligations qui se bornent au paiement d'une
 « certaine somme, les dommages et intérêts résultant du
 « retard dans l'exécution ne consistent jamais que dans
 « la condamnation aux intérêts fixés par la loi... »

Mais, pour que la garantie s'applique aux intérêts moratoires, il faut que la Caisse ait été mise en demeure d'avoir à effectuer la restitution. Cette mise en demeure de la Caisse de garantie, distincte de la mise en demeure du notaire défaillant, ne peut avoir lieu qu'une fois constatée la défaillance du notaire dans les formes et après l'expiration du délai prévus à l'article 3 du décret du 12 juillet 1934 ; et elle ne peut résulter que de l'action en garantie dirigée contre la Caisse.

La simple mise en demeure du débiteur principal ne saurait ici faire courir les intérêts contre la Caisse. Il serait trop facile, autrement, de convertir par une sommation de payer signifiée au seul notaire, et peut-être du consentement de celui-ci, le dépôt sans intérêts en un dépôt productif d'intérêts : ce dernier est en effet exclu de la garantie collective des notaires. Les intérêts moratoires ne pouvant courir que du jour de l'action en garantie contre la Caisse, le client lésé a intérêt à agir vite contre la Caisse : cette règle est dans la ligne des préoccupations qui ont fait restreindre à deux ans la prescription établie pour l'exercice des actions en garantie.

De ce que la créance garantie est une pure et simple restitution, il résulte que la Caisse de garantie n'est pas débitrice des accessoires de l'obligation. Si donc le client réclamait une indemnité distincte de la restitution des fonds pour le préjudice qu'il a subi à l'occasion de cette dilapidation, la Caisse ne serait nullement garante du paiement de cette indemnité.

§ 2. *Titres ou valeurs individualisés.*

Si la créance porte sur des titres ou valeurs individualisés, la Caisse ne peut évidemment, à défaut du notaire, restituer identiquement les objets déposés. Mais il faut alors prévoir l'alternative suivante : ou bien le notaire défaillant se refuse illégitimement à restituer les titres qu'il détient, et dans ce cas le client qui est resté propriétaire pourra revendiquer directement les titres entre les mains du notaire, sans craindre le concours des autres créanciers du notaire, ni dès lors faire appel à la garantie de la Caisse; ou bien le notaire est dans l'impossibilité de restituer les titres du client, et il faut alors sous-distinguer deux hypothèses : si l'impossibilité de restitution provient d'une perte par cas fortuit, le notaire est déchargé de l'obligation de restitution (articles 1302 et 1929 du Code civil), et la Caisse ne doit pas non plus la garantie; si l'impossibilité de restitution provient d'une perte due à la négligence ou d'un détournement frauduleux, la Caisse devra proposer au client ou bien la restitution de titres semblables en même quantité ou bien l'allocation d'une indemnité compensatoire en argent sur la base du cours des titres au jour où la garantie entre en jeu.

Au cas où les titres confiés au notaire auraient été remboursés ou amortis au cours du dépôt, la Caisse de garantie devrait payer le prix du remboursement, de la prime de remboursement ou de l'amortissement.

Il faut éventuellement ajouter à la restitution du principal des valeurs mobilières la restitution des lots gagnés par elles et du produit de la vente des droits de souscription attachés à ces titres, qui constituent des accroissements apportés à la valeur des titres.

Quand les titres sont productifs d'intérêts, la restitution de ces intérêts paraît devoir être garantie comme celle des titres eux-mêmes. En effet, à la différence des intérêts des sommes d'argent, dont le versement au client constituerait une prestation indépendante, les coupons des valeurs mo-

bilières font l'objet de la part du notaire d'une véritable restitution.

La limitation du montant de la créance garantie s'explique par l'idée de restitution. Il s'agit en effet de la restitution à un propriétaire de fonds qui lui appartiennent. Si la limitation de la créance garantie quant à son origine signifie qu'il convient de considérer le notaire comme officier public, la limitation de la créance garantie quant à son montant signifie qu'il convient de considérer dans le client, non pas le créancier, mais le propriétaire. Parmi les obligations et les responsabilités du notaire qui gravitent autour des dépôts de fonds, seules doivent être assorties de la garantie collective des notaires l'obligation de restitution et la responsabilité directe vis-à-vis du propriétaire des fonds en vertu de l'acte ou de l'opération notariale dont le dépôt est l'accessoire.

Voici, par exemple, un prêt dont le montant a été remis à l'emprunteur. Toutefois, le contrat est atteint d'un manquement aux devoirs professionnels : inexactitudes de la situation hypothécaire, négligence dans les formalités, irrégularité de propriété ou de capacité. Le prêteur risquera, si le crédit de l'emprunteur est épuisé, de perdre son capital. Il se retournera contre le notaire. Mais l'action qu'il aura contre ce dernier sera une action en indemnité pour négligence professionnelle, elle ne sera pas une action en restitution ; sa créance ne pourra donc bénéficier, en cas de défaillance du notaire, de la garantie collective des notaires. C'est que l'obligation de remettre les fonds à l'emprunteur et l'obligation d'accomplir les formalités pour le compte du prêteur, quoique toutes deux accessoires à l'acte de prêt, sont distinctes et gardent leur individualité. La remise des fonds à l'emprunteur, bien qu'imprudente, était valable, puisque, en vertu de l'acte de prêt, le prêteur était devenu propriétaire.

Le même raisonnement s'applique dans l'hypothèse d'une vente d'immeuble dont le prix a été délivré au vendeur ou à un créancier inscrit, mais qui est entachée de quelque faute professionnelle (négligence d'une importante hypothèque légale, survivance d'une autre inscrip-

tion, origine de propriété irrégulière, incapacité d'un vendeur, irrégularité de remploi) : l'acquéreur lésé par la faute professionnelle du notaire pourra agir en dommages-intérêts contre lui, mais la collectivité des notaires ne pourra pas garantir sa créance. La garantie collective des notaires pourrait au contraire intervenir si le prêteur ou l'acquéreur, après avoir constaté un manquement assez grave du notaire, y trouvait de quoi faire résoudre le prêt ou la vente ; il se présenterait alors comme un propriétaire réclamant ses fonds, la remise au prétendu emprunteur ou vendeur ayant été faite sans cause, en vertu de l'effet rétroactif de la résolution.

Nous pouvons maintenant mesurer la portée de la créance garantie par la collectivité des notaires. Il s'agit de la restitution exclusive et par équivalent des sommes d'argent, valeurs mobilières, effets de commerce, monnaies étrangères et lingots d'or, confiés au notaire en vue ou en conséquence d'un acte notarié ou d'une opération notariale. Cette restitution est exclusive de tous dommages-intérêts. Et en elle-même, si en raison de son équivalence aux fonds dilapidés, elle joue le même rôle économique et moral que les dommages-intérêts en quoi se résolvent des obligations de faire ou de ne pas faire ou des obligations de donner ayant pour objet autre chose que de l'argent qui n'ont pas été exécutées, la dette de restitution garantie par le notariat n'est pas juridiquement une allocation de dommages-intérêts compensatoires à un créancier dont les espoirs ont été déçus, mais bien la remise à un propriétaire menacé de spoliation de fonds qui sont subrogés réellement aux fonds dilapidés par le notaire coupable ou malheureux.

SECTION II.

Entrée en jeu de la garantie.

La portée de la créance garantie une fois déterminée, il importe de savoir quand et à quelles conditions la caisse garante est tenue de se substituer au notaire débiteur. Après les conditions de fond, il convient d'étudier les conditions de forme et de délai de la garantie collective. Mais une question préalable se pose : quel principe d'interprétation devons-nous maintenant adopter ? La rigueur qui s'imposait dans l'appréciation des conditions de fond sera-t-elle justifiée dans l'appréciation des conditions de forme et de délai ?

SOUS-SECTION I.

L'ÉQUITÉ COMME PRINCIPE D'INTERPRÉTATION.

Le caractère exceptionnel et spécial de la garantie ou de la responsabilité collective des notaires par rapport au droit commun de la responsabilité et de la garantie, les exigences techniques et les possibilités économiques du notariat, la nécessité d'une coopération du public à la mise en œuvre de la garantie collective des notaires, telles sont les raisons principales qui militent en faveur d'une interprétation stricte des conditions de fond mises par la loi à l'application de la responsabilité collective des notaires. Il est juste que la créance garantie par la collectivité des notaires soit limitée quant à son objet, quant à son origine et quant à son montant : ces limitations s'imposeront aux tribunaux.

Mais une telle rigueur ne paraît pas convenir à l'inter-

prétation des conditions de forme et de délai mises par la loi à l'entrée en jeu de la garantie collective. Si cette garantie fait partie d'un ensemble intellectuel, suppose l'application de mesures préventives et couvre les dépôts reçus dans l'exercice normal et correct des fonctions notariales, elle a néanmoins une originalité propre, correspond à un besoin social précis et répond à un problème juridique déterminé. Quand, malgré toutes mesures de contrôle, un notaire est défaillant, il s'agit de restituer ses fonds au client propriétaire. L'accomplissement apparemment et extérieurement normal des fonctions notariales ne doit pas servir de couverture à des agissements blâmables en soi. La garantie collective des notaires est liée à l'application de l'ordonnance de 1843, des décrets de 1890, de 1910 et de 1931. Mais il est certain que si ces mesures préventives avaient reçu une application satisfaisante, la loi du 25 janvier 1934 n'aurait pas eu de raison d'être. Et si nous envisageons l'entrée en jeu de la garantie collective, nous devons supposer un défaut d'application ou une impuissance de ces mesures préventives dans un cas donné.

Il est utile de distinguer deux catégories parmi les mesures préventives destinées à enrayer les défaillances notariales : d'une part les prohibitions de certaines opérations jugées dangereuses et incompatibles avec la dignité notariale, d'autre part les règles de tenue et de contrôle de la comptabilité des études. Les premières sont plus essentielles que les secondes. La violation des prohibitions suffit légitimement, nous l'avons vu, à écarter de prime abord l'application de la garantie collective. Mais une telle rigueur appliquée aux règles de tenue et de contrôle de la comptabilité reviendrait à supprimer purement et simplement la garantie collective. L'étude de la portée de la créance garantie nous a mis en présence de questions de principe. Les questions que soulèvent les conditions de forme mises par la loi à l'entrée en jeu de la garantie collective sont plutôt des questions de mesure. Il en est ainsi parce que d'une part la garantie collective ne sera viable que moyennant un minimum d'application des règles de

tenue et de contrôle de la comptabilité des études, et que d'autre part son application suppose une insuffisance ou une violation de ces règles sur un point particulier. C'est ainsi que la comptabilité notariale, si elle présente un caractère sincère, peut être utilisée pour déterminer l'origine de la créance, et permettre ainsi de savoir si elle bénéficie de la garantie. Néanmoins, elle ne peut servir que de présomption. Des dépôts pourront bénéficier de la garantie sans y avoir été compris, si cette comptabilité est incomplète ou irrégulière. Et il arrivera que des dépôts, quoique mentionnés sur les registres notariaux, ne bénéficieront pas de la garantie, s'il est acquis qu'ils se réfèrent à des opérations faites par le notaire autrement qu'en sa qualité d'officier public. On peut aussi remarquer que si le plus souvent la responsabilité collective des notaires est liée à l'inspection des comptabilités, il n'en est plus ainsi quand cette responsabilité passe du plan régional au plan national ; et même sur le plan régional, en dehors des inspections, il existe une surveillance indirecte entre confrères voisins, qui n'est pas moins efficace. C'est ce fait que dans un rapport au Congrès régional des notaires de la Cour d'appel de Paris, à la séance du 17 janvier 1935, M^e Pinon, notaire à Orsay, exposait dans les termes suivants : « Les inspections peuvent être insuffisantes, car
« elles se trouvent parfois dans l'impossibilité de dégager
« certains faits qui ne relèvent pas toujours exclusive-
« ment de la bonne tenue de la comptabilité, mais bien
« de la façon dont sont pratiquées les affaires. Or, cette
« pratique des affaires, non divulguée à raison du secret
« professionnel ou de l'impossibilité de vérifier certains
« faits matériels, il est difficile de la découvrir autrement
« que par des conversations de clientèle, des indices, des
« recoupements, des procès, des jugements, des relevés
« d'états hypothécaires ou de nantissements, enfin par
« tous moyens d'information indirecte, qui font la bonne
« ou la mauvaise renommée d'une étude, et qui sont sé-
« lectionnés avec plus de souci de la vérité par les no-
« taires voisins que par le public, lesquels notaires ont la
« possibilité de vérifier les soupçons par des enquêtes dis-
« crètes de la Chambre de Discipline. »

La méthode d'interprétation la plus raisonnable des conditions de forme et de délai nécessaires à l'entrée en jeu de la garantie collective des notaires nous paraît être la suivante : s'en tenir d'abord aux dispositions de la loi du 25 janvier et du décret du 12 juillet 1934, et ensuite, si ces dispositions s'avèrent incomplètes et laissent sans solution sûre certains problèmes, résoudre ces problèmes au mieux des intérêts de la clientèle des études et du notariat, sans attacher une valeur absolue aux règles formalistes antérieures à cette loi et à ce décret ou résultant d'eux, en tempérant au besoin la rigueur de ces règles par des considérations d'équité.

SOUS-SECTION II.

LES CONDITIONS PRÉALABLES A L'ENTRÉE EN JEU DE LA GARANTIE.

Deux systèmes extrêmes s'offraient au législateur. Il pouvait décider, conformément au projet de garantie de la commission extra-parlementaire, que la présentation par le créancier du reçu extrait du carnet à souche suffirait pour obliger la Caisse à en acquitter le montant. C'est le mode amiable, direct et automatique ⁽⁵⁾. Il pouvait au contraire édicter, conformément aux dispositions qui régissent le cautionnement contractuel (article 2.021 du Code Civil),

(5) Cette solution était éclairée des considérations suivantes, extraites du quatrième rapport de la première sous-commission (R. N. du 15 août 1912, n° 14917) : « La vue de la souche est un avertissement « dont la Chambre de discipline ou le Conseil d'administration de la « Bourse commune a dû tenir compte. Un tel reçu constitue le titre du « client. La légitimité de sa possession résultera de son identité établie « aussi facilement qu'aux guichets des bureaux de poste. Il n'a pas « d'autre preuve à faire. On évitera de cette façon les appréciations « toujours si périlleuses de la *culpa levis in abstracto*, des faits de « charge ou de gestion. Il doit être payé de suite, sans contestation, « par la Chambre de discipline dont dépend le notaire indélicat. Contre « ce dernier, la Chambre, subrogée légalement, se retournera et se fera « rembourser, au besoin, par voie de contrainte. »

que la garantie de la Caisse n'interviendrait qu'à défaut du notaire défaillant, après discussion des biens de ce dernier.

Les textes actuels ne consacrent aucun de ces systèmes; ils adoptent un système intermédiaire. Suivant l'article 3 de notre loi, la garantie de la Caisse régionale jouera « sur
« la seule justification de l'exigibilité du dépôt et de la
« défaillance du notaire débiteur, et sans qu'elle (la
« Caisse) puisse opposer le bénéfice de discussion prévu
« par l'article 2.021 du Code civil. »

Le bénéfice de discussion est refusé à la Caisse, mais le créancier doit établir : 1° que sa créance est exigible; 2° que le notaire est défaillant, c'est-à-dire qu'il a refusé ou s'est abstenu de payer, sachant qu'il devait payer. Le fait seul du défaut de remboursement par le notaire, si celui-ci était de bonne foi, ne pourrait suffire à faire jouer la garantie.

Et l'article 3 du décret du 12 juillet 1934 précise et développe ainsi l'exigence de ces deux conditions distinctes : « Il est justifié de la défaillance du notaire
« dépositaire, donnant droit au remboursement prévu par
« l'article 3 de la loi du 25 janvier 1934, en cas d'exigi-
« bilité dûment établie du dépôt, par la production d'une
« lettre recommandée adressée au notaire, avec demande
« d'avis de réception, et demeurée sans effet à l'expiration
« d'un délai de quinze jours depuis l'envoi de cette lettre.
« Copie de cette lettre est simultanément adressée dans
« les mêmes formes au Président du Conseil d'adminis-
« tration de la Caisse régionale. »

Bien que ces deux conditions se compénètrent, il convient d'étudier séparément l'exigibilité « dûment établie » du dépôt et les moyens légaux de faire constater la défaillance du notaire. Nous examinerons ensuite le caractère relatif des formalités légales.

§ 1. *De la condition de « l'exigibilité dûment établie du dépôt ».*

Les textes sont laconiques à ce sujet. La loi parle de la « justification de l'exigibilité du dépôt ». Le décret prévoit l'entrée en jeu de la garantie « en cas d'exigibilité dûment établie du dépôt ». Cela pose une question de fond : quand le dépôt ne sera-t-il pas exigible ? Cela pose aussi une question de preuve : comment l'exigibilité ou le défaut d'exigibilité sera-t-il prouvé ?

A) *Des cas de non exigibilité du dépôt.*

Dans trois séries de cas le dépôt ne sera pas exigible :

1) quand les fonds auront été perdus par cas fortuit, en vertu du principe « res perit domino » (article 1929 du Code Civil.

2) quand il y aura une opposition sur les fonds déposés ;

3) quand l'acte notarié, l'opération notariale, les formalités, en vue desquels les fonds ont été remis au notaire, ne sont pas encore accomplis.

Le notaire peut alors, à la suite d'une demande de restitution, soit opposer une fin de non-recevoir, soit invoquer une exception dilatoire.

Nous sommes donc loin de la conception de la commission extra-parlementaire d'une garantie automatique à la suite de la présentation du reçu extrait du carnet à souches. Le fond ne doit-il pas en effet dominer la forme ?

B) *De la preuve de l'exigibilité
ou du défaut d'exigibilité du dépôt.*

L'exigibilité du dépôt se prouvera normalement par la production du reçu extrait du carnet à souches, par la confrontation de sa date avec celle de la lettre recommandée adressée au notaire, par le défaut de réponse ou par la réponse insuffisante du notaire à cette lettre.

Le défaut d'exigibilité ne peut jusqu'alors résulter que des allégations du notaire dans sa réponse à la lettre recommandée.

§ 2. *De la constatation de la défaillance du notaire.*

La défaillance du notaire doit être constatée par le client et par le président du Conseil d'administration de la Caisse régionale ; elle résulte de ce que la lettre recommandée adressée à la fois au notaire et au Président du Conseil d'administration de la Caisse régionale, n'a pas été suivie d'effet dans le délai de quinze jours de son envoi.

La preuve du défaut des restitution, preuve négative, est fournie quand, après l'expiration de ce délai de quinze jours, le client peut produire le reçu extrait du carnet à souches.

§ 3. *Du caractère relatif des formalités légales.*

Ces formalités sont l'occasion de l'entrée en jeu de la garantie. Leur accomplissement par le client n'entraîne pas le remboursement automatique de ce dernier. Elles n'ont que la valeur d'un avertissement au Conseil d'administration de la Caisse régionale, qui doit alors examiner l'affaire, surveiller le notaire et assurer, s'il y a lieu, la restitution de ses fonds au client. Leur caractère est essentiellement relatif à un double point de vue : elles ne constituent tout d'abord que des présomptions simples ; elles sont en second lieu les préliminaires normales, mais non nécessaires, de l'entrée en jeu de la garantie.

A) *Présomptions simples.*

La question de savoir si le dépôt est exigible ou non ne peut qu'être posée, et non tranchée, par les allégations du notaire en réponse à la lettre recommandée, ou par l'absence de réponse du notaire. On ne peut se fier seule-

ment aux dires du notaire débiteur pour décider que le dépôt n'est pas exigible. On ne peut se fonder sur le silence du notaire pour décider que le dépôt est exigible.

Averti par la copie de la lettre recommandée adressée au notaire, le Président du Conseil d'administration de la Caisse régionale devra vérifier ou faire vérifier le point de savoir si le dépôt est exigible. Une fois ce point résolu, il devra agir en conséquence vis-à-vis du client de l'étude, au mieux des intérêts de ce dernier, mais avec une entière liberté d'appréciation et une grande latitude d'action. Sa mission sera une mission juridique, quand il s'agira de résoudre la question de l'exigibilité du dépôt, et une mission politique, quand il s'agira d'agir sur le client et sur le notaire débiteur. C'est ainsi que le Président ou tout autre membre du Conseil d'administration de la Caisse de garantie devra surveiller le notaire débiteur, stimuler à l'occasion son activité professionnelle, contrôler le déroulement de la procédure de saisie-arrêt, calmer les impatiences du client, le persuader de l'inutilité ou des aléas d'un procès.

A la question de l'exigibilité du dépôt est liée la question de la valeur qu'il convient d'accorder au reçu extrait du carnet à souches. Il s'agit de savoir si la production du reçu est nécessaire pour que le client bénéficie de la garantie collective des notaires. Certes, contrairement à la règle posée dans le projet de la commission extra-parlementaire, la production du reçu n'est pas suffisante à elle seule : il faut notamment que le dépôt ait une cause professionnelle et soit exigible. Mais, ces conditions de fond étant remplies, convient-il d'exiger de la part du client la présentation du reçu ?

Le décret du 22 octobre 1910 rend obligatoire pour le notaire la délivrance d'un reçu extrait d'un carnet à souches pour toutes les sommes encaissées par lui. La loi du 25 janvier 1934 ne fait pas allusion au reçu. Quant au décret du 12 juillet 1934, il prévoit seulement, dans son article 2, certaines mentions à porter sur les reçus dans un but de publicité. Le problème se pose donc de savoir si le client, pour profiter de la garantie collective des notaires,

doit, à peine de forclusion, présenter la quittance réglementaire. Autrement dit, dans le domaine qui lui est propre, dans le domaine de la forme, de la preuve, doit-on faire du reçu la base essentielle, primordiale, de la réglementation de la garantie. A défaut de réponse certaine dans les textes, nous ne pouvons nous fier qu'à l'esprit de ces textes, aux données de l'expérience, nous devons envisager le problème sur le terrain de l'équité.

D'une façon générale, on peut dire que, dans ses relations avec le notariat, la clientèle des études garde ou doit garder sa personnalité, son initiative et sa responsabilité. Et historiquement, à côté des notaires, le public a eu sa part dans l'origine des déconfitures notariales, par son défaut d'éducation économique et financière, son manque de perspicacité et la pression qu'il exerça sur les notaires, les obligeant presque à se faire banquiers. Les réformes qui intervinrent en 1843, en 1890, en 1910 et en 1931, n'imposent pas seulement des obligations aux notaires; elles ne prennent tout leur sens, elles ne trouvent leurs conditions d'efficacité qu'à la lumière de cette vérité psychologique et de cette vérité historique sur la clientèle et son rôle. Il en va de même de la garantie collective des notaires, qui se trouve dans la ligne des réformes précédentes, et exige légitimement un effort de la part de la clientèle des études.

Mais d'autre part il faut tenir compte de la position privilégiée du notariat à l'égard de sa clientèle, des facilités qu'il y trouve; il faut tenir compte de ce fait que la garantie collective, si elle est dans la ligne des précédentes réformes, les complète et les dépasse pourtant, puisqu'elle répond à un besoin particulier.

En vertu de ces considérations générales, il convient d'exiger en principe de la part du client qui veut se prévaloir de la garantie collective la présentation du reçu extrait du carnet à souche. Si l'on n'admettait pas ce principe, on ruinerait le contrôle de la comptabilité des études, on créerait un danger pour l'existence des Caisses. Le décret du 22 octobre 1910 a une portée générale. Il faut que le client ne soit pas le complice, conscient ou inconscient, des

mauvais notaires. Il faut exiger de ce client le geste qu'il fait chez le percepteur, le retrait d'un reçu. Le principe est donc que sans reçu contrôlable il n'y a pas de garantie collective des notaires.

Mais ce principe doit admettre des exceptions : il faut en effet réserver les cas particuliers où il y aurait injustice à priver le client du bénéfice de la garantie collective sous prétexte qu'il ne peut exhiber un reçu en bonne forme. C'est ainsi que dans le cas où un client envoie des fonds à un notaire, qui les reçoit et les dilapide le lendemain, avant d'avoir expédié le reçu à son client éloigné, le client déposant doit cependant être couvert par la garantie collective des notaires. La quittance à souche peut encore être perdue ou égarée, et le détournement n'en être pas moins certain, si la souche d'accord avec l'aveu et la comptabilité le confirme. Et s'il y a défaut de concordance, par suite d'erreur ou de malveillance, entre le reçu, la souche et la comptabilité, pourquoi donnerait-on à priori la préférence au reçu ? Il faut aussi tenir compte du fait que les remises de titres ou de fonds opérées par les sociétés de crédit et les caisses publiques ne sont constatées que par la signature d'un récépissé spécial, fourni par ces établissements mêmes, ou plus simplement encore par l'émargement à un registre. Qu'advient-il s'ils servent d'intermédiaires entre clients et notaires ? Leur enjoint-on le retrait simultané de la quittance officielle, dans un but d'ordre notarial, comme on leur impose des mesures d'ordre fiscal ? Et si cette formalité n'est pas accomplie, le client, en cas de défaillance notariale, sera-t-il privé du bénéfice de la garantie collective des notaires ? La question, à tout le moins, mérite d'être envisagée. Nous la retrouverons plus loin.

B) Préliminaires normales, mais non nécessaires, de l'entrée en jeu de la garantie.

Averti par la copie adressée à son président de la lettre recommandée envoyée au notaire débiteur, le Conseil d'administration de la Caisse régionale, s'il juge le dépôt

exigible, devra, que le dépôt soit professionnel ou non, presser le notaire de payer. Si, dans le délai de quinze jours suivant l'envoi de la lettre recommandée, le notaire ne paie pas, il est réputé défaillant, et, dans l'hypothèse d'un dépôt professionnel, la Caisse doit la garantie. Si la Caisse paie, le client reçoit satisfaction. Si la Caisse ne paie pas, soit que le Conseil d'administration estime que le dépôt n'est pas exigible, soit qu'il estime que le dépôt n'a pas une cause professionnelle, le client a la faculté d'assigner la Caisse en garantie devant le Tribunal Civil du domicile de la Caisse. Cette faculté se prescrit par l'expiration d'un délai de deux ans, qui court à compter de l'expiration du délai de quinze jours suivant l'envoi au notaire de la lettre recommandée (article 12 de la loi et article 3 du décret).

Tel est le système de la loi du 25 janvier 1934 et du décret du 12 juillet 1934. Il repose sur l'initiative de la clientèle et sur l'action officieuse et diplomatique du Conseil d'administration des Caisses régionales, le recours aux tribunaux n'étant considéré que comme un pis-aller aléatoire pour la clientèle et susceptible de porter atteinte au crédit des notaires.

Mais si déjà en lui-même ce système exclut tout automatisme rigide, il ne conviendrait pas davantage de le considérer comme exclusif. La clientèle des études notariales peut recevoir satisfaction par d'autres voies et moyens.

C'est ainsi que l'initiative de la clientèle n'est pas nécessaire. Les vérificateurs de comptabilité délégués par les Chambres de discipline et les inspecteurs délégués par les Commissions de contrôle, constatant des irrégularités de comptabilité et l'impossibilité pour le notaire de représenter les fonds de ses clients, avertiront, sans attendre la réclamation des clients, le Conseil d'administration de la Caisse régionale de garantie; et la Caisse, après examen, pourra restituer aux clients leurs fonds, le notaire défaillant étant mis en demeure de céder son étude.

D'autre part, si la Caisse régionale assignée en garantie ne peut pas opposer le bénéfice de discussion (article 3 de

la loi du 25 janvier 1934), on ne saurait contester par contre au client créancier le droit, après avoir fait constater dans les formes légales la défaillance du notaire débiteur, de discuter directement les biens de ce dernier au lieu d'agir en garantie contre la Caisse, quitte, s'il n'obtient pas tout ce à quoi il a droit en vertu de la loi du 25 janvier 1934, à se retourner pour le surplus contre la Caisse de garantie. Dès lors que le Conseil d'administration de la Caisse a été prévenu de la défaillance du notaire dans les formes réglementaires, il doit être loisible au client qui se heurterait à la mauvaise volonté de ses garants légaux, d'agir directement contre le notaire débiteur principal aussi bien que contre la Caisse elle-même.

Les conditions de forme et de délai préalables à l'entrée en jeu de la garantie sont donc parfaitement conciliables avec la liberté de manœuvre du notariat régional et de la clientèle créancière.

SECTION III.

Caractère subsidiaire de la garantie.

Quand la Caisse régionale de garantie a restitué au client du notaire défaillant les fonds qu'il était menacé de perdre, elle a un recours contre ce notaire à concurrence de la somme qu'elle a dû déboursier. Ce recours n'est affirmé nulle part dans la loi ni dans le décret. Mais le principe en a été reconnu, au cours des travaux préparatoires de la loi, par M. Queinnec, dans son rapport au nom de la Commission de législation civile et criminelle de la Chambre des députés. La garantie des Caisses régionales est essentiellement subsidiaire. Cela va de soi. Il s'agit de protéger la clientèle des études en évitant de donner une prime à la malhonnêteté ou à l'incapacité de certains notaires. C'est conforme à l'esprit de la loi, cela s'accorde avec la limitation de la garantie aux dépôts professionnels; et nous retrouvons le même principe dans les relations entre les Caisses régionales et la Caisse centrale : comme nous le verrons, quand une Caisse régionale ne peut faire face immédiatement et en totalité à son obligation de garantie, la Caisse centrale paie pour elle, quitte à se faire rembourser plus tard.

La garantie collective des notaires a un caractère subsidiaire. Cette proposition signifie d'abord que la Caisse de garantie a un recours contre le notaire pour le compte duquel elle a payé; elle signifie en second lieu que l'objet de la garantie collective des notaires est moins étendu que l'objet de l'obligation dont le notaire défaillant peut être tenu vis-à-vis du client déposant.

SOUS-SECTION I.

RECOURS DE LA CAISSE CONTRE LE NOTAIRE.

La Caisse régionale qui a payé le client du notaire défaillant a contre ce dernier un recours. Elle peut lui réclamer :

1°) le montant des fonds qui ont été restitués au client : ce montant comprend le principal de la restitution et éventuellement, s'il y a eu assignation de la Caisse en garantie, les intérêts moratoires courus depuis l'assignation.

2°) les intérêts du montant précédent courus depuis le paiement fait par la Caisse au client. En remboursant le client, la Caisse a été mandataire légale du notaire défaillant. L'article 2001 du Code Civil lui est applicable.

3°) Eventuellement les dépens du procès gagné par le client contre la Caisse.

Mais, dans l'exercice de son recours contre le notaire défaillant, la Caisse de garantie ne jouit d'aucun privilège ; elle vient en concours avec l'ensemble des créanciers du notaire. Aussi son recours risquera-t-il souvent d'être illusoire.

SOUS-SECTION II.

COMPARAISON DE L'OBJET DE LA GARANTIE COLLECTIVE
AVEC L'OBJET DE L'OBLIGATION DU NOTAIRE DÉFAILLANT
VIS-A-VIS DE SON CLIENT DÉPOSANT.

Même quand le notaire défaillant aura payé à la Caisse ce qui vient d'être dit, il ne sera pas quitte pour autant vis-à-vis de son client. L'obligation du notaire envers son client est plus complexe et plus onéreuse que l'obligation de la Caisse vis-à-vis de la même personne. Outre la restitution des fonds, le notaire doit payer à son client déposant les intérêts moratoires du jour de sa défaillance constatée dans les formes légales et les frais de la lettre recommandée qu'il a reçue de son client.

SECTION IV.

Publicité de la garantie

En dehors de la simple promulgation par laquelle une loi est à l'ordinaire réputée connue de tous les citoyens, la loi du 25 janvier 1934 n'avait pas prévu de mesures spéciales destinées à attirer sur son application l'attention du public. Mais dans son rapport M. le sénateur Leblanc avait envisagé, dans cet ordre d'idées, certaines mesures, qu'il proposait aux auteurs du décret à venir. C'est ainsi qu'il déclarait, après avoir rappelé le principe de la limitation de la garantie aux dépôts professionnels :
« Tant pour éclairer sur ce point le public que pour
« faciliter les vérifications et le contrôle par les Commis-
« sions prévues à cet effet, il est bon de prévoir certaines mesures telles que les suivantes :

« Les dispositions principales de la loi devraient être
« affichées dans toutes les études.

« Des sanctions seraient prévues en cas d'inexécution
« des prescriptions de la loi et du règlement d'adminis-
« tration publique.

« De même, les reçus extraits du carnet à souche
« prévu par le décret du 22 octobre 1910 devraient porter
« une mention très apparente en lettres rouges reprodui-
« sant soit partie du texte de la loi, soit partie du règle-
« ment d'administration publique, permettant au
« déposant de se rendre compte si le dépôt qu'il effectue
« est ou non soumis à la garantie collective prévue par
« la loi. »

De fait, ces suggestions furent retenues par le Gouvernement et le Conseil d'Etat lors de l'élaboration du règlement d'administration publique. Dans son article 2, le décret du 12 juillet 1934 prévoit deux mesures de publicité spéciales :

1) L'affichage dans toutes les études notariales, suivant un modèle approuvé par le ministre de la Justice, des dispositions de l'article premier de ce décret, relatif à la portée de la garantie, et qui explicite le principe de la limitation de la garantie aux dépôts professionnels.

2) L'inscription en lettres rouges de certaines mentions sur les reçus extraits des carnets à souches; au recto du reçu la mention suivante : « Très important. Garantie de dépôt. Voir au dos », et au verso, la copie des dispositions de l'article premier du décret.

Les inspecteurs de comptabilité du premier et du second degré devront mentionner dans leur rapport s'ils ont trouvé le tableau affiché lors de la visite.

L'arrêté ministériel du 10 octobre 1934 précise notamment les dimensions des affiches (50 centimètres de hauteur et 40 centimètres de largeur au minimum), prescrit pour le papier une couleur blanche, et complète comme suit le cadre minimum auquel les inspecteurs de comptabilité délégués par la Chambre de discipline ou la Commission de contrôle devront se conformer pour l'exécution de leur mission :

Carnets de reçus à souches.

« Est-il bien tenu ?.....

« Est-il conforme au modèle annexé au décret du 22 octobre 1910 ?.....

« Est-il coté et paraphé ?.....

« Porte-t-il les mentions requises par l'article 2 du décret du 12 juillet 1934 ?.....

« Les sommes et nombres portés sur les talons sont-ils écrits en lettres ?.....

« Le carnet est folioté de..... à.....

« Si le carnet est divisé en plusieurs, combien y en-a-t-il ?.....

« Chacun d'eux porte-t-il un numéro d'ordre particulier ?.....

« Le carnet n° 1 est folioté de..... à.....

« Le carnet n° 2 est folioté de..... à.....

- « Le carnet n° 3 est folioté de. à
 « A-t-il été justifié de l'épuisement des carnets remplacés depuis la dernière inspection ?
 « Étaient-ils épuisés lorsque leur remplacement a eu lieu ?

Garantie collective.

« Les inspecteurs ont-ils trouvé affiché dans l'étude le tableau prescrit par l'article 2 du décret du 12 juillet 1934 ?

« Ce tableau est-il conforme au modèle réglementaire, placé en évidence et facilement lisible ? »
 (Le reste sans changement).

Afin d'établir l'uniformité des affiches dans toute la France, l'Association Nationale des Notaires de France fit établir un projet d'affiche, qui reçut l'approbation du Garde des Sceaux dans un arrêté du 23 novembre 1934.

Par mesure d'économie, l'utilisation d'anciens carnets, dont des stocks existent dans beaucoup de Chambres, a été permise par une circulaire ministérielle du 28 novembre 1934, à la condition toutefois que les reçus ainsi fournis aux notaires soient revêtus des mentions requises, inscrites à l'encre rouge, au moyen d'un cachet exactement conforme au modèle prescrit, et non à l'aide d'une feuille de papier collé appelée communément « papillon ».

Affiche apposée dans les Études.

REMBOURSEMENT DES DEPOTS EFFECTUES DANS LES ETUDES DE NOTAIRES

Loi du 25 janvier 1934.

Décret du 12 juillet 1934.

Conformément à l'article 2 de la loi du 25 janvier 1934, la garantie à laquelle sont tenues les Caisses régionales et la Caisse centrale en vertu de l'article 1^{er} de la dite loi, s'applique au remboursement des sommes d'argent, titres et valeurs quelconques reçus par les notaires à l'occasion des actes de leur ministère ou des opérations dont ils sont chargés à raison de leurs fonctions et en qualité d'officiers publics.

Bénéficient notamment de cette garantie, tous les dépôts reçus tant pour l'établissement ou l'exécution d'actes authentiques qu'à l'occasion des formalités ou opérations dont les notaires sont chargés en raison de leurs fonctions ou comme mandataires de justice.

Cette garantie comprend aussi les pièces ou objets quelconques dont les notaires sont dépositaires aux mêmes titres.

La garantie ne s'applique pas aux dépôts qui seraient reçus par les notaires en dehors des cas ci-dessus prévus.

COUR D'APPEL de

ADRESSE DE LA CAISSE RÉGIONALE DE GARANTIE

SECTION V.

Fondement de la Garantie.

Nous avons vu comment le problème d'une responsabilité collective des notaires s'était historiquement, socialement et juridiquement posé, comment l'expérience l'avait poussé à l'actualité. Et, pour donner une forme à la satisfaction d'un tel besoin social, des projets de loi, des propositions de loi, des suggestions d'origine corporative, en grand nombre, virent le jour.

Il s'agit maintenant, avec ce que nous savons de la loi et du décret de 1934, de passer en revue brièvement les principales justifications théoriques qui ont été fournies d'une responsabilité ou d'une garantie collective des notaires. Trouverons-nous la clef doctrinale de ce que nous avons commenté jusqu'ici ? Il est évident que nous ne sommes pas encore en mesure de porter un jugement d'ensemble sur la réglementation actuelle de la garantie collective des notaires. Mais avant de passer au commentaire de l'organisation et du fonctionnement de la garantie, il n'est peut-être pas inutile de rassembler quelques points acquis, à l'occasion de l'examen de certaines théories, ce qui est susceptible d'éclairer notre route et de fixer notre terminologie.

En montrant d'abord que la responsabilité collective des notaires diffère de la responsabilité collective qui existe dans d'autres professions, et ensuite qu'elle ne rentre dans aucun des cadres juridiques qui ont été proposés pour elle, nous aurons dégagé l'originalité négative de notre institution. Il conviendra d'examiner alors s'il est possible, avec les éléments fournis par ce qui a été commenté de la loi et du décret de 1924, de trouver un intérêt théorique à la responsabilité collective des notaires.

SOUS-SECTION I.

COMPARAISON ENTRE LA RESPONSABILITÉ COLLECTIVE DES
NOTAIRES ET LA RESPONSABILITÉ COLLECTIVE DANS
D'AUTRES PROFESSIONS.§ 1. *Responsabilité collective de certains agents
de l'administration financière.*

Les Trésoriers payeurs généraux sont responsables de la gestion intégrale des receveurs particuliers des finances et des percepteurs de leur département. Le Receveur particulier est à son tour responsable de la gestion des percepteurs de l'arrondissement. Les Directeurs de l'Enregistrement sont responsables de la gestion de leurs receveurs.

M. Bender s'appuyait notamment sur ces exemples pour demander une responsabilité collective des notaires. Les notaires, il est vrai, sont maintenant, dans une certaine mesure, responsables les uns des autres. Mais leur situation est bien différente de la situation de ces fonctionnaires des finances, notamment sous les rapports suivants :

1) Les notaires ne sont pas soumis à une hiérarchie, ils sont égaux les uns aux autres, et leur activité professionnelle est à base d'indépendance. Les percepteurs et les receveurs des finances dépendent au contraire directement des trésoriers-payeurs généraux qui ont liberté absolue pour les surveiller.

2) Non seulement l'inspection de la comptabilité notariale n'a pas la même base que l'inspection chez ces fonctionnaires des finances, mais elle est plus difficile à assurer. Les opérations faites par les notaires n'ont pas le caractère uniforme et limité des opérations faites par les délégués du ministère des finances. Aucune loi n'oblige le notaire à fournir, comme le percepteur, un état de caisse journalier, ni ne permet à qui que ce soit de s'ins-

taller dans son étude, en vertu d'un ordre spécial, pour la gérer en ses lieu et place, pendant un temps déterminé et à ses frais.

§ 2. *Responsabilité collective des agents de change vis-à-vis de leurs donneurs d'ordre.*

Les variations soudaines des cours de Bourse, surtout en raison d'événements graves et de portée générale (guerre malheureuse, révolution, faillites de banquiers), et l'insuffisance éventuelle de leurs couvertures, sont parfois susceptibles d'entraîner la ruine de certains agents de change. Leurs créanciers, n'étant pas payés, en subissent la répercussion, et la considération dont jouit la Compagnie de laquelle relève l'agent de change défaillant pâtit également de cet état de choses. Pour y remédier, les agents de change ont quelquefois, dans de telles conjonctures, et à titre purement bénévole, employé les réserves de la Caisse commune de leur Chambre syndicale à payer la clientèle de leur confrère défaillant : c'était un acte de solidarité, une simple avance volontaire, dont la Caisse commune pouvait se faire rembourser par l'agent de change défaillant.

Cette pratique a été rendue obligatoire, sous certaines conditions et dans certaines limites, par le décret du 30 juin 1898, modifiant notamment l'article 55 du décret du 7 octobre 1890. Cet article, à la suite de cette modification, est ainsi conçu : « Si en dehors de toute contestation sur le fond du droit, la livraison ou le paiement n'est pas effectué par l'agent de change dans les délais réglementaires, le donneur d'ordre peut, après l'avoir mis en demeure par acte extra-judiciaire, notifier, en la même forme, dans le délai de vingt-quatre heures, cette mise en demeure à la Chambre syndicale.

« Au reçu de cette notification, la Chambre syndicale prend, à l'égard de l'agent de change, les mesures propres à assurer l'exécution du marché. Elle l'exécute elle-même au besoin, au mieux des intérêts du don-

« neur d'ordre et pour le compte et aux risques et périls
« de l'agent de change en défaut. Elle ne peut s'y refuser
« qu'en dénonçant la situation, dans le délai de quinze
« jours, au président du Tribunal de commerce.

« Dans les bourses comportant plus de quarante agents
« de change, la Chambre syndicale ne peut se refuser à
« exécuter le marché pour le compte de l'agent de change
« en défaut, dans la limite de la valeur totale des offices
« de la Compagnie, calculée d'après les dernières ces-
« sions, du fonds commun et du montant des cautionne-
« ments. »

Il en résulte que la solidarité des agents de change vis-à-vis de leurs donneurs d'ordre n'est obligatoire que dans les Bourses comportant plus de quarante agents de change. Pratiquement, seule la Bourse de Paris remplit la condition. Pour les autres Bourses, pourvues ou non d'un Parquet, la solidarité des agents de change n'est pas obligatoire. Il y a là une différence importante avec la responsabilité collective des notaires, qui englobe tous les notaires.

Il est utile, en relation avec la question de la solidarité professionnelle vis-à-vis de la clientèle, de relever d'autres différences entre la corporation des agents de change et celle des notaires. Le monopole des agents de change est un monopole indivis : la vente ou l'achat d'un titre de Bourse est en quelque sorte une opération anonyme ; le nom de l'intermédiaire qualifié est sans importance ; la séparation de ce monopole indivis n'est qu'une commodité.

Le monopole notarial, au contraire, reste attaché à l'étude et à son titulaire ; la clientèle d'une étude demeure une clientèle obligatoire quant à la résidence. D'autre part, en vertu de l'ordonnance du 29 mai 1816, en ce qui concerne la nomination des agents de change, comme nous le verrons plus loin, les Chambres syndicales ont des prérogatives que les Chambres de notaires n'ont pas relativement à la nomination des notaires ; de plus, en cas d'infidélité d'un de leurs membres, les Chambres syndicales d'agents de change ont le droit de faire nommer

immédiatement un administrateur provisoire de l'office.

De cette double confrontation il ressort que la responsabilité collective des notaires a une physionomie particulière, qu'elle n'est assimilable ni à la responsabilité collective de certains agents de l'administration financière ni à la responsabilité collective des agents de change. Le problème se pose alors de savoir si certaines réformes tendant à une assimilation de ce genre sont souhaitables. Il sera envisagé plus loin.

SOUS-SECTION II.

LA RESPONSABILITÉ COLLECTIVE DES NOTAIRES ET LES CADRES JURIDIQUES.

Les cadres de droit qui s'offrent à l'esprit, quand on envisage la garantie collective des notaires, sont les suivants : la responsabilité du fait d'autrui, le risque créé, l'assurance collective obligatoire, le fait de charge, la solidarité passive, le cautionnement, le cautionnement solidaire.

§ 1. *Responsabilité du fait d'autrui.*

Peut-on voir dans la responsabilité collective des notaires un cas particulier de responsabilité du fait d'autrui, une application de l'article 1384 du Code civil ? Nous avons déjà vu que s'explique ainsi la responsabilité des trésoriers-payeurs généraux et des directeurs de l'Enregistrement répondant de la gestion de leurs subordonnés, et que la responsabilité collective des notaires se différencie nettement de la responsabilité de ces fonctionnaires. Mais la question mérite d'être reprise d'une manière plus large et plus générale. La garantie collective des notaires évoquerait en outre la responsabilité des communes en cas d'émeute ou de trouble (article 106 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale), la res-

pensabilité de l'Etat du fait des erreurs commises dans l'administration de la justice (loi du 8 juin 1895), des fautes imputables aux membres de l'enseignement public (loi du 20 juillet 1899 insérés dans le dernier alinéa de l'article 1384 du Code civil). Et pour dire que la responsabilité collective des notaires est un cas particulier de la responsabilité du fait d'autrui, il faudrait admettre que le notaire est un préposé de la Caisse de garantie, qu'il agit sous la surveillance de cette Caisse. Or cette proposition serait manifestement inexacte. La mission principale des Caisses de garantie est une mission financière. La surveillance appartient surtout aux Commissions de contrôle et aux Chambres de discipline. Il y a une division du travail. Quant à la surveillance des Chambres et des Commissions, elle ne repose pas du tout sur des rapports de commettant à préposé entre ces organes et les notaires.

Le double principe qui convient à la matière, c'est d'abord que les notaires sont indépendants et agissent pour leur propre compte, c'est ensuite que les Chambres et les Commissions ne fonctionnent pas dans leur intérêt particulier, mais représentent l'intérêt, l'honneur et la discipline professionnels. On pourrait encore ajouter, s'il en était besoin, que les Chambres de discipline ne jouent même pas un rôle prépondérant dans la nomination et la destitution des notaires, que la responsabilité du fait d'autrui ne saurait expliquer la solidarité notariale sur le plan national.

Bref, la responsabilité du fait d'autrui, même en admettant une présomption de faute irréfragable à la charge des Caisses, n'est pas le fondement de la responsabilité collective des notaires. Le but de notre institution n'est pas l'établissement d'une responsabilité, mais la sauvegarde pure et simple des intérêts du public. Il est plus exact de parler de garantie collective que de responsabilité collective des notaires.

§ 2. *Théorie du risque créé.*

Si la garantie collective des notaires ne s'explique pas par l'idée de responsabilité du fait d'autrui, doit-on y voir une application nouvelle d'une théorie qui a fait fortune au début de ce siècle, et destinée, dans la pensée de ses promoteurs, à supplanter la théorie de la faute en matière de responsabilité, la théorie du risque créé ? C'était l'opinion de M. Bender qui s'exprimait ainsi à ce sujet dans son rapport à la Commission extra-parlementaire : « Vo-
« tre sous-commission se trouve ainsi conduite à suivre
« l'évolution moderne du droit des victimes à une répa-
« ration. Peu à peu, à la doctrine classique et dure, au
« vieux principe individualiste de l'article 1382 « pas
« de responsabilité sans faute », correspondant à l'indi-
« vidu isolé de ses semblables ou de ses pairs, se subs-
« titue la conception sociale plus humaine du risque
« créé. Cette conception, plus pitoyable à la victime, dé-
« veloppe de plus en plus ses conséquences dans une
« législation positive. » Le notariat jouit d'un statut particulier, il bénéficie d'un monopole; il a créé par son orientation générale au XIX^e siècle des risques graves pour la fortune publique; il est équitable, dit-on, qu'il subisse les mauvaises chances comme il profite des chances heureuses. Suivant l'expression du rapport de M. Bender, « il faut faire un choix : les conséquences domma-
« geables, fussent-elles imméritées pour le corps notarial,
« qui recueille les profits pécuniaires et moraux, elles le
« sont encore davantage pour la victime, qui a déboursé
« frais et honoraires ».

Sans aborder l'examen critique de la théorie du risque créé ou théorie de la responsabilité objective, ce qui sortirait du cadre de ce travail ⁽⁶⁾, on peut faire observer qu'elle n'est pas l'unique explication des cas de responsa-

(6) Voir, pour cet examen, les considérations émises dans le *Traité élémentaire de droit civil* de M. PLANIOL, t. II, 10^e édition, 1926, p. 292, et dans le *Cours élémentaire de droit civil française* de MM. COLIN et CAPITANT, t. II, 4^e édition, 1924, p. 367 et suivantes.

bilité sans faute qui se présentent en droit français (loi de 1898 sur les accidents du travail — jurisprudence sur la responsabilité en matière de travaux publics — loi du 8 juin 1895 sur la révision des procès criminels — lois du 17 avril et du 24 juin 1919 sur la répartition des dommages de guerre — loi du 31 mai 1934 sur les accidents causés par les aéronefs...). On peut dire tout aussi bien que ces lois imposent à certaines personnes une obligation légale de garantie et d'assistance, à raison^o de situations particulières : autorité du patron et subordination du salarié, — devoir pour l'Etat d'assurer l'égalité de traitement entre les administrés, — idée d'assistance envers les victimes de dommages de guerre... Ce n'est donc pas parce que nous avons rejeté la responsabilité du fait d'autrui comme fondement de la garantie collective des notaires, que nous sommes obligés d'adopter la théorie du risque créé. Sans doute les théoriciens de la responsabilité objective ont beau jeu quand ils montrent les insuffisances et les injustices de l'application du système individualiste du Code civil à la suite des transformations économiques du siècle dernier. Mais le système qu'ils préconisent s'inspire exclusivement de préoccupations économiques, ne voit que des compensations à des profits, présente les faits dommageables comme étant des conséquences inévitables de l'entreprise, de la propriété ou de l'activité, méconnaît le facteur humain. Et dans son application à la garantie collective des notaires, la théorie du risque créé ne tient pas compte de deux idées essentielles : c'est d'abord que le monopole n'a pas été conféré aux notaires dans leur intérêt particulier, mais dans l'intérêt général; c'est, en second lieu, que si l'usage des dépôts de fonds dans les études notariales, au cours du XIX^e siècle, a pris une telle ampleur et a comporté de tels risques, il faut bien voir que la responsabilité n'en incombe pas aux seuls notaires, mais aussi à leur clientèle, et que, aux dommages immédiats d'ordre pécuniaire qu'a subis la clientèle des études correspondait à la charge des notaires un dommage moral susceptible d'avoir des conséquences pécuniaires.

§ 3. *Assurance collective obligatoire.*

M. Bender, dont l'imagination en notre matière était riche, concevait l'organisation de la garantie collective d'après les principes de la mutualité : « Il semble pratique, disait-il, de recourir aux principes de la mutualité et de la réassurance, qui, grâce à la puissance numérique de l'ensemble, permettrait, à l'aide de cotisations moins élevées, d'atteindre une garantie sérieuse. »

De même, le contre-projet de la Commission notariale dite des Neuf se place, non pas au point de vue d'une solidarité destinée à garantir exclusivement les déposants, mais au point de vue d'une assurance établie pour sauvegarder directement les notaires eux-mêmes et indirectement leurs clients ⁽⁷⁾. L'article premier de ce contre-projet est ainsi conçu : « Il est créé, au moyen d'une société d'assurance mutuelle, établie conformément au décret du 22 janvier 1868 et aux dispositions de la présente loi, une Bourse commune à responsabilité et à cotisations limitées sous la dénomination et raison : « Bourse Commune du Notariat. »

Enfin, en guise de conclusion à l'exposé des motifs du projet de loi qu'il déposait sur la garantie collective des notaires, M. Léon Bérard, Garde des Sceaux, disait : « C'est le principe posé d'une sorte d'assurance collective obligatoire au profit des clients des études de notaires et de l'institution notariale elle-même. »

Qu'en est-il ? Pouvons-nous concevoir la garantie collective des notaires, en elle-même, comme une assurance ? C'est juridiquement impossible pour deux raisons principales :

1° La garantie collective des notaires et l'assurance de la responsabilité professionnelle n'ont pas le même domaine d'application.

Jusqu'à la loi du 13 juillet 1930 relative au contrat d'assurance, il était admis qu'un notaire était valablement

(7) *R. D.*, 30 mai 1912.

couvert par une assurance des conséquences de ses fautes professionnelles qui n'étaient pas des fautes lourdes, le pouvoir d'apprécier la faute de l'assuré étant laissé au juge ⁽⁸⁾. La loi du 13 juillet 1930 a étendu le domaine de l'assurance de la responsabilité professionnelle, puisque, dans son titre premier, posant les principes de toute assurance, elle s'exprime ainsi à l'article 12 : « Les pertes
« et les dommages occasionnés par des cas fortuits ou
« causés par la faute de l'assuré sont à la charge de l'assureur, sauf exclusion formelle et limitée contenue
« dans la police. Toutefois l'assureur ne répond pas, notwithstanding toute convention contraire, des pertes et dommages provenant d'une faute intentionnelle ou dolosive de l'assuré. »

Désormais donc, la faute lourde du notaire peut être assurée; mais les délits et les crimes restent en dehors du champ de l'assurance. Par contre, la garantie collective des notaires couvre la malhonnêteté, l'abus de confiance du notaire aussi bien qu'une grosse imprudence ou une négligence inexcusable ou une faute légère, dès lors qu'il en est résulté la disparition des fonds de la clientèle; et elle ne couvre pas la perte par cas fortuit, qui est au contraire du ressort de l'assurance.

2° Même quand son intervention pourrait s'expliquer par l'idée d'assurance, la garantie des Caisses régionales ne joue pas comme une assurance : les remboursements qu'elles opèrent ne sont pas des indemnités d'assurance, le notaire défaillant n'est pas déchargé pour autant, la garantie est subsidiaire, la Caisse a un recours contre le notaire débiteur.

§ 4. *Fait de charge.*

Les malversations commises par un notaire peuvent constituer un fait de charge. Dans le « Vocabulaire juridi-

(8) Cass., 15 juillet 1908; D. 1908-1-336; Cass., 5 avril 1909, S. 1909-1-299; Cass., 17 juin 1912, S. 1912-1-456.

que », publié sous la direction de M. Capitant, le fait de charge se trouve ainsi défini : « Tout fait dommageable accompli par le titulaire d'un office dans l'exercice de ses fonctions. » Et M. Bauby, dans son « Traité de la Responsabilité civile des notaires », parlant du fait de charge, s'exprime ainsi : « L'on désigne sous ce terme tout abus, toute malversation, tout manquement commis dans l'exercice des fonctions. »

Dans le passé nous trouvons plusieurs projets de garantie collective des notaires, où il s'agit, pour la collectivité des notaires, d'indemniser la clientèle des études des dommages qui lui ont été causés par les faits de charge des notaires défaillants. Tel est le sens notamment du projet Jeannest-Saint-Hilaire et du projet Parfait.

Et à l'heure actuelle certains notaires proposent un relèvement du taux des cautionnements, en vue de joindre une garantie efficace à celle des Caisses régionales et d'alléger d'autant leurs charges, ou encore une affectation du montant des cautionnements aux fonds de garantie des Caisses régionales.

Mais il est utile de se rendre compte que la notion de fait de charge n'explique pas la notion de dépôt garanti, telle qu'elle résulte de la loi et du décret de 1934. La compréhension de ces deux notions n'est pas la même.

D'une part, le fait de charge comprend autre chose que des détournements de fonds. La nullité d'un acte, une origine de propriété irrégulière, une irrégularité de emploi, l'accomplissement défectueux des formalités, quand ils sont imputables à la faute du notaire, constituent des faits de charge, et donnent au client qui en a été victime le droit d'intenter une action en dommages-intérêts contre le notaire coupable. La garantie des Caisses régionales s'applique exclusivement aux dilapidations de fonds par un notaire, et consiste, non pas en une allocation de dommages-intérêts, mais en une restitution pure et simple. Toutefois, les fautes professionnelles du notaire autres que les infidélités de dépôt, si elles ne sont pas couvertes par les Caisses de garantie, ne sont pas absolument étrangères à la garantie collective : elles intéressent, en effet,

cette dernière dans la mesure où elles peuvent légitimer de la part du client qui en a été victime une action en résolution de l'acte translatif de propriété, en conséquence duquel les fonds ont été confiés au notaire : cette résolution opère une attribution nouvelle de la propriété des fonds, et le bénéficiaire de la garantie n'est plus alors la même personne.

D'autre part, pour qu'il y ait fait de charge, deux conditions sont nécessaires :

1° Il faut que le client créancier ait suivi la foi publique, c'est-à-dire qu'il se soit adressé au notaire en tant qu'officier public, « *ex necessitate officii* ».

2° Il faut que le notaire ait agi dans l'exercice de ses fonctions, que le fait dommageable soit une suite nécessaire de la fonction ; il ne suffit pas qu'il ait eu lieu à l'occasion de la fonction ⁽⁹⁾.

L'exigence de cette seconde condition nous paraît comporter une interprétation plus stricte que l'interprétation résultant des termes de l'article premier du décret du 12 juillet 1934. Pour qu'un dépôt de fonds soit un fait de charge, il faut que les fonds aient été remis au notaire « *ex necessitate officii* », à l'exclusion de toute idée de mandat. Au contraire, pour qu'un dépôt de fonds bénéficie de la garantie collective des notaires, il suffit que les fonds aient été reçus par le notaire « à l'occasion des actes » de son ministère ou des opérations dont il est chargé à « raison de ses fonctions et en qualité d'officier public ».

§ 5. *Solidarité passive.*

L'entrée en jeu de la garantie collective des notaires s'explique par une idée de solidarité corporative. Mais peut-on dire que la Caisse de garantie et le notaire défaillant sont vis-à-vis du client créancier dans la position de codébiteurs solidaires dans les termes des articles 1200 et

(9) LOYSEAU. Des Offices, livre 3, chapitre 8, n° 55. — DARD. Traité des Offices, p. 25. — Toulouse, 15 mai 1844, D. 45-2-21.

suivants du Code civil ? Y a-t-il une solidarité passive d'origine légale entre la Caisse et le notaire débiteur ?

L'idée de solidarité passive ne convient pas à notre matière. Le client créancier doit s'adresser d'abord au notaire et faire constater sa défaillance, alors que, dans l'hypothèse de la solidarité passive, le créancier peut réclamer son dû à l'un quelconque des codébiteurs solidaires. On peut ajouter que les intérêts moratoires ne courent contre la Caisse que du jour de son assignation en garantie, et non du jour où le notaire est mis en demeure de payer, au lieu que, au cas de solidarité passive, il y a, à ce point de vue, représentation des codébiteurs les uns par les autres. On peut noter aussi qu'il y a une seule et même dette vis-à-vis du créancier à la charge des codébiteurs solidaires, tandis que l'obligation du notaire, à l'égard de son client, peut être plus complexe que l'obligation de la Caisse vis-à-vis de la même personne. Enfin et surtout, le notaire demeure débiteur principal unique : quand la Caisse a payé le client, elle a un recours contre le notaire pour tout ce qu'elle a payé.

§ 6. *Cautionnement simple.*

Puisque le notaire demeure débiteur principal, la situation de la Caisse à son égard ressemble à celle d'une caution légale, d'autant plus que, suivant l'article 2013. deuxième alinéa, du Code civil, le cautionnement peut s'appliquer à une partie seulement de l'obligation principale. Mais un obstacle juridique empêche de voir dans la Caisse de garantie la caution pure et simple du notaire défaillant. Contrairement à la règle du cautionnement (article 2021 du Code Civil), une fois l'exigibilité du dépôt dûment établie et la défaillance du notaire constatée dans les formes légales, la Caisse régionale ne peut opposer au client le bénéfice de discussion, c'est-à-dire l'obliger préalablement à saisir et faire vendre les biens du notaire (article 3 de notre loi).

§ 7. *Cautionnement légal et solidaire.*

En définitive, pour les deux raisons principales que la garantie collective a un caractère subsidiaire et que les Caisses régionales ne peuvent opposer à la clientèle des études le bénéfice de discussion, on peut dire que les Caisses régionales de garantie jouent par rapport aux notaires défaillants le rôle de cautions solidaires d'origine légale.

Si l'on considère maintenant les rapports des Caisses avec la clientèle des études, on doit dire que la garantie collective des notaires a pour but d'assurer au public la restitution pure et simple des fonds qu'il est menacé de perdre. Cette restitution s'opère par équivalent, en vertu d'une subrogation réelle. Les choses se passent de la même façon que quand il s'agit du retrait des fonds consignés par le notaire au nom de son client à la Caisse des Dépôts et Consignations : on ne s'attache pas à la consistance des fonds, mais à leur valeur; il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, d'une restitution par subrogation réelle.

La loi du 25 janvier 1934 trouve sa place, non pas dans la théorie de la responsabilité civile ni dans le droit des contrats, mais dans le droit de la propriété. Il ne s'agit pas, en notre matière, de la recherche de la qualification juridique à donner à tel dépôt en particulier, ni d'un dosage des dommages-intérêts à allouer à une victime déterminée. Il s'agit du respect de la propriété d'autrui, il s'agit d'empêcher que l'exercice de la profession notariale ne permette de détrousser l'épargne.

Il ne faut donc pas parler de responsabilité collective, mais plutôt de garantie collective des notaires. La garantie collective des notaires tend à reconstituer le patrimoine de la clientèle des études menacé d'amoindrissement par la défaillance du notaire débiteur. La loi, prenant en considération la situation respective du notariat et de la clientèle des études, l'activité professionnelle des notaires et le droit de propriété des clients, a imposé à la collectivité régionale et subsidiairement à la collectivité nationale des notaires, l'obligation d'empêcher un injuste dépouillement de la clientèle.

La garantie collective des notaires n'apparaît-elle pas ainsi comme une illustration de la théorie juridique suivant laquelle il n'y a pas de différence de nature profonde entre les droits réels et les droits de créance ? Certains auteurs prétendent en effet que le droit d'un individu sur une chose, par exemple le droit de propriété, se ramène dans une certaine mesure à un droit de créance, en ce sens que ce droit de propriété ne se comprend que si corrélativement à lui existe une obligation passive « *erga omnes* », l'obligation de respecter le droit de propriété de cet individu. Alors que l'exercice d'un droit de créance suppose un créancier et un débiteur déterminés et une dette qui entrave la liberté humaine, l'exercice d'un droit réel suppose que toute le monde, sauf celui qui exerce le droit réel, est débiteur, cette dette d'ailleurs consistant à laisser jouir de son droit le titulaire du droit réel. Ce raisonnement, dans sa généralité, nous paraît exact plutôt sur le plan de la philosophie juridique que sur le plan de la technique juridique. Il exprime cette vérité que tout droit repose sur des rapports sociaux. Il rapproche deux situations bien distinctes : les rapports juridiques actuels et précis entre deux individus liés entre eux par un acte, un fait ou un contrat, et les rapports juridiques éventuels et indéterminés entre un individu et chacun des autres individus à l'occasion de l'exercice d'un droit sur une chose. Les caractères des rapports entre le notariat et la clientèle des études, en matière de dépôts de fonds, ne sont-ils pas intermédiaires entre les caractères extrêmes des deux séries précédentes de rapports juridiques ? La garantie offerte, en matière de dépôts de fonds, par la collectivité des notaires au client d'une étude menacé de spoliation, ne présente-t-elle pas quelque analogie avec l'obligation passive qui pèse sur tous les membres de la société de respecter la propriété d'un individu ? La répartition de la dette et sa dilution entre un grand nombre d'individus, tel est le trait commun entre la garantie collective des notaires et la protection sociale de la propriété privée. Il va sans dire que le trait est plus accentué dans la protection sociale de la propriété privée que dans la garantie

collective des notaires. Mais il y a une importante différence entre la garantie notariale et la protection sociale de la propriété privée. Alors que celle-ci suppose l'indépendance préalable des individus et le simple désir de rendre supportable la vie sociale, celle-là suppose l'engagement des individus dans une profession, le paiement de cotisations à des Caisses, des rapports de clientèle, bref tout un ensemble de déterminations sociales et juridiques. Et par là la garantie collective se rapproche de la sanction des droits de créance qui suppose elle aussi un lien entre individus (contrat, quasi-contrat, délit, quasi-délit). Il convient pourtant de remarquer que les liens impliqués par les droits de créance ont un caractère occasionnel, exceptionnel et temporaire, alors que les liens impliqués par la garantie collective des notaires sont essentiellement stables et durables.

Le fondement juridique de la garantie collective des notaires est donc le suivant : le cautionnement solidaire de la dette de restitution du notaire défaillant par les Caisses de garantie est la sanction juridique de l'obligation qui incombe au notariat de faire respecter le droit de propriété de la clientèle sur les fonds déposés par elle chez le notaire qui ne fait pas face à ses engagements.

CHAPITRE DEUXIEME

LES INSTRUMENTS DE LA GARANTIE

Les instruments de la garantie collective des notaires sont les Caisses. Leur organisation est à deux degrés. A la base sont les Caisses communes constituées dans le ressort de chaque Cour d'appel entre tous les notaires en exercice dans ce ressort, ou Caisses régionales de garantie. Au dessus d'elles, et jouant vis-à-vis d'elles le rôle d'une réserve de Trésorerie, se trouve la Caisse centrale de garantie, constituée entre tous les notaires de France.

Une objection se présente aussitôt à l'esprit contre la dualité des Bourses. Pourquoi diviser et compliquer ainsi l'application de la loi ? Une union complète de tous les notaires serait désirable. Avec les Bourses régionales, on risque de créer des suspensions de région à région. Une caisse unique aurait simplifié les choses.

Cette objection ne nous paraît pas irrésistible. C'est que l'institution des Caisses régionales est liée pour une bonne part à l'inspection de la comptabilité et à la surveillance indirecte que les notaires peuvent exercer les uns sur les autres. La surveillance réciproque de la Bourse commune régionale sur ses ressortissants, de ces derniers sur l'administration de la Bourse, sur la rentrée des cotisations, leur connaissance plus exacte des situations particulières et de leur retentissement possible sur les risques, sont des éléments de succès dont il convient en effet de tenir compte. Les Caisses régionales sont donc avec raison la base de l'organisation de la garantie collec-

tive des notaires. Ce n'est qu'au cas où cette base se révélera insuffisante qu'il appartiendra à la Caisse centrale d'exprimer malgré tout la solidarité notariale en restituant à la clientèle du notaire défaillant les fonds dont elle est propriétaire.

Nous connaissons les instruments de la garantie quand nous aurons étudié successivement les Caisses régionales et la Caisse centrale, dans leur constitution et dans leurs attributions. Il conviendra ensuite d'examiner les problèmes que soulève l'organisation officielle des caisses.

SECTION I.

Les Caisses régionales.

SOUS-SECTION I.

CONSTITUTION DES CAISSES RÉGIONALES.

L'étude de la constitution des caisses comporte l'examen de leur répartition géographique, de leur structure interne et de leurs ressources.

§ 1. *Répartition géographique.*

Les Caisses régionales sont constituées, dans le ressort de chaque Cour d'appel, entre tous les notaires en exercice dans ce ressort (article premier, premier alinéa, de la loi). Mais les ressorts de Cour d'appel trop vastes pourront être divisés. Cette faculté de sectionnement est ainsi prévue au deuxième alinéa de l'article premier de la loi : « Toutefois les ressorts de Cour d'appel comprenant au moins cinq départements pourront être divisés en sections pourvues de caisses de garantie distinctes et dont le règlement d'administration publique prévu à l'article 13 déterminera le nombre et l'étendue. » Le projet de loi primitif, en deux articles, présenté à la Chambre, en 1931, par le Garde des Sceaux, avait prévu la faculté de sectionnement pour les ressorts comprenant quatre départements. On a jugé utile de limiter plus étroitement l'usage de cette faculté et de barrer la route aux tendances trop particularistes qui, dans certaines régions, pourraient se manifester. La garantie collective, pour fonctionner efficacement, exige en effet que les Bourses com-

munes aient de la solidité; et le cadre de la Cour d'appel, outre qu'il est celui dans lequel fonctionnent les commissions de contrôle, ne saurait, sauf de très rares exceptions, être considéré comme trop large.

D'autre part, le projet primitif prévoyait seulement la division en deux sections des vastes ressorts. La loi du 25 janvier 1934 ne limite plus à deux le nombre des sections.

Pratiquement, le décret du 12 juillet 1934, dans son article 4, a prévu une seule caisse régionale pour chacun des ressorts de Cour d'appel autres que celui de la Cour d'appel de Paris, et a divisé le ressort de la Cour d'appel de Paris en deux sections, la première comprenant les notaires de Paris et du département de la Seine, la seconde comprenant les notaires des départements de l'Aube, d'Eure-et-Loir, de la Marne, de Seine-et-Marne, de Seine-et-Oise et de l'Yonne. Une Caisse régionale distincte est organisée pour chacune de ces sections.

Les Caisses régionales ont en principe leur siège au chef-lieu du ressort de la Cour d'appel (article 4 du décret).

§ 2. *Structure interne.*

A) *Composition du Conseil d'administration.*

Chaque Caisse régionale est administrée par un Conseil d'administration de trois membres, qui doivent être des notaires en exercice dans le ressort de la Cour d'appel ou de la section de Cour d'appel (article 4 de la loi).

Le souci de réduire au minimum le personnel dirigeant est un louable souci; il est d'autre part opportun de réserver les fonctions d'administrateur aux notaires en exercice, seuls personnellement et directement intéressés à l'efficacité du contrôle et à la prospérité des Caisses.

Pratiquement, le Conseil d'administration de la Caisse régionale comprend un président (article 5 du décret), un secrétaire-trésorier (article 8 de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1934) et un membre.

La rééligibilité des administrateurs des Caisses régionales n'est prévue ni dans la loi ni dans le décret. Nous pensons pourtant qu'elle est de droit.

B) *Origine du Conseil d'administration.*

Le Conseil d'administration de la Caisse régionale est élu pour six ans et renouvelable par tiers tous les deux ans, l'ordre du renouvellement étant déterminé par tirage au sort (article 4 de la loi).

L'élection du Conseil d'administration a lieu en principe à deux degrés. L'article 4 de la loi l'organise ainsi :
 « Les membres (du Conseil d'administration) sont choi-
 « sis par l'Assemblée générale des délégués des Compa-
 « gnies de notaires du ressort de la Cour d'appel ou de
 « la section établie par application de l'article 1^{er}. parmi
 « les notaires en exercice dans ce ressort ou cette section.
 « L'élection de ces délégués a lieu dans les mêmes con-
 « ditions que celles qui sont prévues par les articles 2 et
 « 3 du décret du 16 mars 1931, pour l'élection des délè-
 « gués appelés à composer les commissions de contrôle
 « instituées par ledit décret. »

Donc, à la base, les Chambres de notaires élisent un nombre de délégués égal au nombre des membres composant les Commissions de contrôle, suivant les règles établies par l'article 2 du décret du 16 mars 1931 : « Les
 « Chambres représentant des Compagnies comptant
 « vingt-cinq membres au plus ne nomment qu'un dé-
 « légué. Celles qui représentent des Compagnies comp-
 « tant de vingt-cinq à quarante membres nomment deux
 « délégués. Celles qui représentent des Compagnies
 « comptant de quarante et un à cent membres nom-
 « ment trois délégués. Celles qui représentent des Com-
 « pagnies comptant plus de cent membres nomment qua-
 « tre délégués. » L'article 2 du décret du 16 mars 1931 a d'ailleurs été complété ainsi par un décret du 17 décembre 1935 ⁽¹⁾ : « Toutefois les Chambres départe-

(1) J. N. A., 5 janvier 1936, article 38.681, p. 50.

mentales et les Chambres groupant plusieurs circonscriptions judiciaires d'un même département nomment un nombre de délégués égal à celui auquel avaient droit les Chambres fusionnées. »

Ces délégués sont nommés pour quatre ans, renouvelés par moitié tous les deux ans, et rééligibles. Les membres faisant partie du premier renouvellement sont désignés par tirage au sort (article 3 du décret du 16 mars 1931).

Ces délégués, ainsi élus par les Chambres du ressort de la Cour d'appel ou de la section de Cour d'appel, constituent le collège électoral qui nomme les membres du Conseil d'administration de la Caisse régionale. Dans la pratique, le collège des délégués pourrait donc, s'il convenait aux Chambres de discipline, être la Commission de contrôle elle-même.

Ce système a l'avantage d'assurer une représentation équitable des Compagnies, dont l'importance est fort variable, et de faire cadrer l'organisation de la garantie avec celle du contrôle.

A titre exceptionnel, la loi a prévu l'élection à un seul degré des membres du Conseil d'administration de la Caisse régionale. Dans l'hypothèse où, en raison d'un sectionnement, le ressort d'une Caisse régionale ne comprendrait qu'une Compagnie de notaires, les membres du Conseil d'administration seraient nommés directement par l'assemblée générale de cette Compagnie. Les notaires du département de la Seine se verront appliquer cette règle puisque, ne formant qu'une seule Compagnie, ils sont dotés d'une Caisse régionale, en vertu du deuxième alinéa de l'article 4 du décret du 12 juillet 1934.

Il n'est question, ni dans la loi ni dans le décret, du remplacement des délégués et des administrateurs qui, au cours de leur mandat, viendraient à mourir, démissionner, ou qui cesseraient pour un motif quelconque d'exercer leurs fonctions de notaire. Mais une circulaire ministérielle du 11 octobre 1934 édicte que ce remplacement doit avoir lieu automatiquement. Quant

à la peine de suspension, elle doit entraîner révocation du mandat conféré à un notaire qui aurait été délégué par sa Compagnie, à plus forte raison qui serait administrateur d'une Caisse. Les convenances imposent cette solution. Au surplus, l'article 4, deuxième alinéa de la loi du 25 janvier 1934 et l'article 2, premier alinéa du décret du 16 mars 1931 prescrivent que les administrateurs et les délégués doivent être des notaires en exercice. Or le notaire suspendu ne doit pas être considéré comme un notaire en exercice ⁽²⁾.

§ 3. *Ressources.*

Les ressources des Caisses régionales comprennent une cotisation annuelle à la charge de ses membres, certains recouvrements de sommes, les intérêts et revenus de l'actif, certaines restitutions de sommes, les dons et les legs qui pourraient leur être faits.

A) *Cotisation annuelle.*

La Caisse est d'abord alimentée par une cotisation annuelle à la charge de ses ressortissants. Cette cotisation était seulement annoncée dans la loi du 25 janvier 1934, qui, dans son article 5, laissait au décret à venir le soin d'en déterminer les taux et les modalités. Dans son rapport au Sénat, M. Leblanc justifiait ainsi la réserve du texte légal : « Il a paru plus rationnel de s'en re-
« mettre au règlement d'administration publique pour
« la fixation de ce taux qui pourra varier. Une certaine
« souplesse dans l'aménagement des charges à imposer
« aux notaires est rendue nécessaire par l'extrême di-
« versité des situations d'un ressort à l'autre. Nul doute
« qu'un traitement différent allant du doublement de la
« cotisation pour les caisses déficitaires à sa réduction de
« moitié et même des trois-quarts pour les caisses justi-

(2) *J. N. A.*, 1931, articles 36-654, p. 285.

« fiant d'un actif surabondant, ne soit de nature à ren-
« forcer le zèle des commissions de contrôle régionales
« et des Chambres de discipline. »

Il est certain que la fixation par la loi d'un taux des cotisations immuable et uniforme pouvait présenter de sérieux inconvénients. Si, à l'expérience, le taux légal s'était révélé excessif ou insuffisant, il eût fallu une nouvelle intervention législative pour en obtenir la révision. Au contraire une nouvelle mise au point du taux par décret s'obtient plus vite et plus facilement.

Trois considérations interviennent quand il s'agit d'établir ou de faire varier la charge de ces cotisations :

- 1° La capacité de paiement du notariat;
- 2° Le nombre et l'importance des défaillances dans la région;
- 3° Le souci d'éviter une inutile thésaurisation des Caisses régionales.

La charge de la cotisation est en fonction directe de son taux et de sa base. Ce taux et cette base sont susceptibles de varier tant par suite des circonstances que des dispositions réglementaires : nous le constaterons en étudiant plus loin le fonctionnement de la garantie collective. Mais dans ce chapitre, où nous décrivons les instruments de la garantie, nous nous plaçons à un point de vue statique : nous envisageons seulement le taux normal de la cotisation, et les variations de la base des cotisations ne nous intéressent qu'autant qu'ils se rattachent à la la nature même de cette base.

L'article 6 du décret du 12 juillet 1934 prescrivait que la cotisation annuelle aux Caisses régionales serait égale à 1,25 % du produit brut moyen des cinq dernières années précédant celle de la publication du décret. Par exception, la cotisation annuelle à la charge de chaque notaire du département de la Seine était égale à 2,50 % du produit net moyen des cinq dernières années précédant celle du décret, c'est-à-dire du produit brut, déduction faite des appointements du personnel de l'étude, des loyers de l'étude, de l'impôt cédulaire sur le revenu à

la charge du titulaire de l'étude ⁽³⁾ et des taxes établies à raison des loyers ou produits de l'étude. Mais cette base n'était pas invariable. La révision pouvait en être demandée tous les cinq ans, soit par le notaire intéressé, soit par la Chambre de discipline, soit par la Caisse régionale de garantie, soit par la Caisse centrale, soit par le Parquet. Et en cas de transmission de l'office à un nouveau titulaire, la révision de la base des cotisations devait avoir lieu d'office.

Les produits des études varient avec les circonstances économiques. Ne permettre la révision de cette base que tous les cinq ans, c'était condamner le montant des cotisations à une adaptation trop lente à l'évolution économique, c'était risquer tantôt d'accabler le notariat en période de dépression économique, tantôt de rester bien en dessous de ses possibilités en période de prospérité économique.

Les cinq dernières années précédant celle de la publication du décret étaient les années 1929, 1930, 1931, 1932, 1933. Or, pendant les années 1929, 1930 et 1931, les produits des études furent élevées; car la crise économique commençait seulement à se faire sentir, et elle n'avait pas encore atteint les produits des offices. C'est seulement en 1932 que le notariat commença à pâtir de la crise. Par conséquent, l'application de la base fixée aux cotisations par le décret de 1934 fut défavorable aux intérêts des notaires, en ce sens que le montant des cotisations qu'ils payèrent en 1935 fut trop élevé par rapport à leurs gains effectifs à la même époque. Mais c'est là le risque de toute moyenne. Les notaires n'en protestèrent pas moins, s'alarmant, dans la crainte d'une prolongation de la crise économique, du maintien pendant cinq années de l'injustice initiale. La révision annuelle de la base des cotisations fut demandée. Le notariat reçut satisfaction. Le décret du 5 août 1935, dans son article 1^{er}, modifiant

(3) Il y a là une erreur d'expression de la part du législateur : il s'agit en réalité de l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales.

L'article 6 du décret du 25 juillet 1934, prescrit que la cotisation annuelle aux Caisses régionales est égale à 1,25 % du produit brut moyen des cinq dernières années précédant celle de l'échéance des cotisations; et pour les notaires de Paris et de la Seine, cette cotisation est égale à 1,25 % du produit net moyen, tel qu'il est déterminé par le décret de 1934, des cinq dernières années précédant celle de l'échéance des cotisations. La révision est désormais annuelle et automatique.

Le versement des cotisations aux Caisses régionales est à capital aliéné.

Le système de la cotisation basée sur le revenu brut n'était pas le seul qui s'offrait au législateur. On pouvait encore fonder la cotisation sur le prix de cession des études, sur le nombre d'actes, sur le montant des dépôts. La base la plus équitable, à notre avis, eût été le montant des dépôts : la contribution des notaires à la garantie collective aurait été ainsi en proportion avec les risques qu'ils font réellement courir à leurs confrères; d'autre part, chaque notaire aurait eu intérêt à se libérer envers ses clients des fonds en dépôt le plus vite possible, de façon à avoir dans ses balances trimestrielles une somme minime, réduisant ainsi sa part de contribution y afférente.

Le revenu brut est une base exclusivement économique. Elle est injuste d'abord en ce qu'elle ne correspond pas directement au risque réel. N'arrive-t-il pas, par exemple, assez souvent aux notaires d'encaisser au cours d'un inventaire, dont une vacation rapporte vingt francs, une somme importante en espèces ou en valeurs ? Elle est injuste en second lieu, parce que le taux de la cotisation est invariable quelle que soit la grandeur du revenu, et qu'il résulte de cette proportionnalité une charge relativement plus lourde pour les petites études que pour les grosses. Si l'on conçoit que, dans certaines limites, les notaires capables et honnêtes paient pour leurs confrères malhonnêtes ou inexpérimentés, en vertu de la solidarité corporative, on ne voit pas pourquoi cette solidarité a des conséquences plus graves pour les

titulaires d'études modestes que pour les titulaires de grosses études.

Il résulte de certaines prévisions que l'ensemble des cotisations des notaires aux Caisses régionales de l'année 1935 a dû être de l'ordre de grandeur de huit millions de francs.

La cotisation annuelle est payable d'avance le 15 mars de chaque année. Elle est versée à la Caisse du trésorier de chaque Compagnie, qui en reverse le montant à la Caisse régionale le 31 mars suivant.

Le décret du 12 juillet 1934 prescrit encore que le montant des cotisations en retard est augmenté des frais de recouvrement et d'une pénalité de un pour cent par mois de retard, sans préjudice, le cas échéant, des sanctions disciplinaires (article 7, 2° alinéa). Mais l'imposition de cette amende par un décret, en l'absence d'un texte de loi antérieur, nous paraît contraire aux principes du droit, et doit donc être sans effet.

B) *Recouvrement de sommes.*

Quand une Caisse régionale a payé la clientèle d'un notaire défaillant, elle a un recours contre ce dernier pour tout ce qu'elle a déboursé à sa place. La garantie des Caisses est en effet essentiellement subsidiaire. Les sommes qu'une Caisse recouvre ainsi sur le notaire débiteur ou sur sa succession sont donc un élément de son actif (article 5, 2°, de la loi).

C) *Restitutions faites à la Caisse.*

En cas de défaillance d'un notaire, et quand la Caisse régionale ne peut faire face aux demandes de la clientèle, la Caisse centrale avance à la Caisse régionale en déficit les sommes nécessaires, quitte à les mettre à la charge des autres Caisses régionales (article 8 de la loi). Dans l'hypothèse où la Caisse centrale n'est pas en mesure d'aider immédiatement et par elle-même la Caisse régionale en déficit, elle n'effectue ses avances à cette

dernière qu'après avoir obtenu le concours des autres Caisses régionales.

Mais quelles que soient les circonstances où intervient la solidarité notariale sur le plan national, la garantie ainsi offerte par les autres Caisses régionales est elle-même subsidiaire : la Caisse régionale passagèrement en déficit reste débitrice vis-à-vis de la Caisse centrale, et quand elle paie sa dette, la Caisse centrale doit restituer, au fur et à mesure, aux autres Caisses régionales le montant de leurs avances.

La restitution à une Caisse régionale des avances que, par l'intermédiaire de la Caisse centrale, elle a dû consentir à une autre Caisse en déficit, fait partie de l'actif de la Caisse prêteuse (article 5, 4^e, de la loi).

D) *Dons et Legs.*

Les Caisses régionales ont la personnalité civile (article 11 de la loi et article 4 in fine du décret). Elles peuvent recevoir sans autorisation des dons et des legs (article 5, 4^e de la loi).

E) *Intérêts des sommes et revenus des valeurs.*

D'après l'article 18 du décret du 12 juillet 1934, modifié par l'article 2 du décret du 5 août 1935, les Caisses régionales doivent déposer leurs fonds disponibles à la Banque de France ou à la Caisse des Dépôts et Consignations. La moitié de ces fonds doit être placée en titres nominatifs d'emprunts sur l'Etat français ou garantis par lui, et un quart en sus doit être placé soit en titres nominatifs de même nature, soit en titres au porteur d'emprunts de l'Etat français ou garantis par lui, ou en bons du Trésor ou de la Défense nationale. Les valeurs au porteur et les bons du Trésor ou de la Défense nationale constituant ce quart seront déposés à la Banque de France ou à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui en délivreront un récépissé nominatif au nom des Caisses

Il y a donc lieu de tenir compte, dans l'estimation de

l'actif des Caisses, des intérêts de ces sommes et des revenus de ces valeurs.

Sous-Section II.

ATTRIBUTIONS DES CAISSES RÉGIONALES

Les attributions des Caisses régionales sont des attributions financières et des attributions administratives. Ces attributions sont tantôt obligatoires, tantôt facultatives.

Pour être en mesure d'exercer leurs attributions, les Caisses doivent tenir une comptabilité : un livre-journal des espèces, un grand livre des espèces, un livre-journal des valeurs et un livre d'inventaire leur sont imposés par l'article 8 de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1934.

§ 1. *Attributions financières.*

A) *Attributions financières obligatoires.*

Le Conseil d'administration de la Caisse doit faire opérer le paiement des sommes dont la Caisse doit la garantie (article 5 in fine et article 9, 3°, du décret). C'est le but même des Caisses, la raison d'être de leur institution, leur attribution principale, autour de laquelle gravitent leurs autres attributions.

Le Conseil d'administration de la Caisse doit encore faire opérer les recouvrements et les restitutions de sommes auxquels la Caisse a droit.

Il doit enfin arrêter ses dépenses de gestion (article 5 du décret) et y subvenir (article 9, 1°, du décret). En ce qui concerne l'imputation des frais engagés par les délégués appelés à désigner les membres du Conseil d'administration de la Caisse, il convient d'admettre, conformément à la circulaire ministérielle du 11 octobre 1934, que cette charge incombe aux organismes que représentent les délégués, à savoir les Chambres de discipline.

B) *Attributions financières facultatives.*

Le Conseil d'administration peut, sans aucune autorisation, accepter les dons et les legs qui sont faits à la Caisse.

Il peut encore assurer les risques que court la Caisse (article 9, 2°, du décret). Les sommes qu'une Caisse régionale peut affecter au paiement des primes d'assurances de ses risques ne peuvent excéder le quart du montant des cotisations normales qu'elle est autorisée à percevoir (article 10 du décret). Il ne s'agit donc plus pour les Caisses de s'assurer « au moyen d'une cotisation supplémentaire spéciale », comme dans le projet de 1912, mais d'affecter à l'assurance une partie de leurs ressources normales. Et il faut que la Compagnie d'assurances soit agréée par la Caisse centrale. Mais la difficulté pratique sera la suivante : la Compagnie d'assurance susceptible d'être agréée par la Caisse centrale sera-t-elle disposée à assurer les risques découlant de la garantie envisagée à des conditions satisfaisantes pour la Caisse régionale ?

§ 2. *Attributions administratives.*

A) *Attributions administratives obligatoires.*

1° *Contrôle des états de produits.* — Le Conseil d'administration de la Caisse régionale doit contrôler les états de produits fournis par les Chambres de discipline comprises dans la circonscription.

Les états de produits doivent comprendre tous les produits taxables, c'est-à-dire les produits découlant des actes et formalités figurant au tarif légal, droits de rôle compris, en un mot tous les honoraires qui figureraient dans les états de produits établis en vue d'une cession d'office, ce qui exclut formellement les émoluments perçus en vertu de l'article 3 du décret du 25 août 1898, et notamment les droits de recette et de comptabilité.

Les notaires en fonction depuis moins de cinq ans

avant l'échéance des cotisations établiront ces états, partie sur leurs propres produits, partie sur ceux de leur prédécesseur. Mais dans le cas où un notaire aura géré un autre office que le sien, les produits de cette origine n'auront pas à être compris dans ses états de produits.

Les états, établis en triple exemplaire, comprendront le montant brut des honoraires perçus conformément aux tarifs légaux pendant chacune des cinq années ayant précédé l'échéance de la cotisation, et feront ressortir la moyenne annuelle obtenue.

Les états fournis par les notaires de Paris et du département de la Seine devront, en outre, porter l'indication de la moyenne annuelle des frais généraux correspondant, pour les cinq années envisagées, à chacune des trois catégories de dépenses à déduire du produit brut, par application de l'article 6, deuxième alinéa, du décret du 12 juillet 1934.

Suivant une circulaire ministérielle du 11 octobre 1934, « il n'est pas nécessaire qu'ils (les états) portent « l'énumération détaillée et par catégorie d'actes des « honoraires perçus, mais seulement le montant global, « par année, de ces derniers, et leur moyenne, soit au « total six nombres. »

Les notaires doivent transmettre trois exemplaires de leurs états de produits à la Chambre dont ils relèvent. Celle-ci transmet ces exemplaires à la Caisse régionale du ressort de la Cour d'appel dont elles dépendent. Le Conseil d'administration de la Caisse régionale garde un de ces exemplaires, et en transmet un autre à la Caisse centrale et un autre au Parquet général de la Cour d'appel (article 3 de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1934).

Dans le cas de transmission de l'étude à un nouveau titulaire, la Caisse régionale reçoit, par les soins du Parquet général de la Cour d'appel, deux exemplaires de l'état des produits figurant au dossier de la cession. La Caisse régionale en fait parvenir un, après visa, à la Caisse centrale. En ce qui concerne les notaires du département de la Seine, ces exemplaires devront porter

l'indication de la moyenne annuelle des frais généraux dont la déduction est admise (article 4 de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1934).

2° *Gestion du fonds de garantie.* — Les fonds disponibles des Caisses doivent être déposés à la Banque de France ou à la Caisse des Dépôts et Consignations, et une quote part d'entre eux doit être placée en certaines valeurs mobilières, suivant les prescriptions de l'article 18 du décret du 12 juillet 1934, modifié par le décret du 5 août 1935, que nous avons reproduits en étudiant l'actif des Caisses.

3° *Bilan des opérations de la Caisse.* — Le bilan des opérations de la Caisse pour l'année précédente doit être dressé le 1^{er} février de chaque année. Ce bilan comprend notamment l'indication des cotisations perçues, de l'emploi qui en a été fait, des frais de gestion déboursés, des restitutions auxquelles la Caisse a eu à faire face. Un exemplaire de ce bilan doit être envoyé avant le 15 février de la même année au Parquet général de la Cour d'appel (article 5 du décret du 12 juillet 1934).

4° *Correspondance.* — Le Conseil d'administration de la Caisse régionale assure la correspondance avec les ressortissants et les créanciers de la Caisse ainsi qu'avec la Caisse centrale (article 5 du décret). Notamment les Caisses régionales doivent adresser chaque année à la Caisse centrale, avec l'inventaire de leur actif, un état des cotisations qu'elles perçoivent. Cet état doit mentionner la cotisation normale et, s'il y a lieu, les réductions ou majorations encore en application dont celle-ci n'a pu être l'objet (article 17 du décret).

5° *Actions en justice.* — Le Conseil d'administration de la Caisse régionale doit déléguer un de ses membres pour exercer toutes les actions en justice où la Caisse serait impliquée.

6° *Election d'un délégué à la Caisse centrale.* — Le Conseil d'administration de chaque Caisse régionale doit élire un délégué, destiné à faire partie du collège électoral qui nommera les administrateurs de la Caisse centrale (article 6 de la loi). Le texte ne dit pas que le Con-

seil d'administration de la Caisse régionale doit choisir ce délégué dans son sein. Ce délégué pourra donc être tout notaire en exercice dans le ressort de la Cour d'appel ou de la section de Cour d'appel.

Les délégués des Caisses régionales à la Caisse centrale sont nommés pour six ans et renouvelables par tiers tous les deux ans, l'ordre du renouvellement étant déterminé par tirage au sort.

Ils sont rééligibles (article 6, 3^e alinéa de la loi).

Lorsqu'il surviendra une vacance dans l'assemblée des délégués, pour cause de décès, démission, destitution ou suspension, il convient de décider qu'il y aura lieu à remplacement automatique.

B) *Attribution administrative facultative.*

Si les caisses régionales ont en principe leur siège au chef-lieu du ressort de la Cour d'appel, le siège d'une Caisse peut toutefois, dans l'intérêt du service, être fixé dans une autre ville du ressort par une délibération du Conseil d'administration de la Caisse. Le président du Conseil d'administration devra alors remettre au Procureur général un extrait du procès-verbal relatif à cette délibération. Le Procureur général devra transmettre sans retard cet extrait, avec son avis, au Garde des Sceaux. Après approbation du Garde des Sceaux, la Chancellerie assurera la publication au « Journal officiel » de la décision du Conseil d'administration de la Caisse (article 4 du décret et circulaire ministérielle du 11 octobre 1934).

SECTION II.

La Caisse centrale.

SOUS-SECTION I.

CONSTITUTION DE LA CAISSE CENTRALE.

§ 1. *Structure interne.*

La Caisse centrale est constituée entre tous les notaires de France (article premier, 3^e alinéa de la loi). Elle a son siège à Paris (article 11 du décret). L'administration en est confiée à un Conseil de six membres. Ces membres sont nommés dans son sein par l'assemblée des délégués élus par chacun des conseils d'administration des Caisses régionales, à raison d'un délégué par Caisse régionale. Comme ces délégués peuvent être pris en dehors des Conseils d'administration qui les nomment, la Caisse centrale a une certaine indépendance à l'égard des Caisses régionales, sur lesquelles elle a certains pouvoirs de surveillance. Cette indépendance serait encore mieux assurée si la désignation du délégué de chaque Caisse régionale était confiée, non au Conseil de cette caisse, mais à la même assemblée qui est chargée par l'article 4 de la loi de nommer les membres de ce Conseil.

Un des six administrateurs de la Caisse centrale devra être obligatoirement choisi parmi les notaires du département de la Seine.

Les administrateurs de la Caisse centrale sont nommés pour six ans, renouvelables par tiers tous les deux ans, l'ordre du renouvellement étant déterminé par tirage au sort, et rééligibles. Le Conseil élit parmi ses mem-

bres un président, un vice-président et un secrétaire-trésorier (article 6 de la loi). En cas de vacance d'un siège au Conseil d'administration, hypothèse qui n'est prévue dans aucun texte, il y a lieu d'admettre le remplacement automatique du titulaire sans attendre le renouvellement réglementaire.

§ 2. *Ressources.*

Les ressources de la Caisse centrale sont les cotisations payées par les notaires, des récupérations et des recouvrements, les intérêts des sommes et les revenus des valeurs composant son actif, les dons et les legs.

A) *Cotisation.*

La cotisation à la Caisse centrale est payée en une seule fois. Elle a été payée par les notaires en exercice dans le mois qui a suivi la mise en application du décret du 12 juillet 1934 (article 13 du décret) : comme cette mise en application a eu lieu à partir du 1^{er} janvier 1935, c'est dans le courant du mois de janvier 1935 que les notaires alors en exercice ont versé leur cotisation à la Caisse centrale. Quant aux notaires ultérieurement nommés, c'est au moment de leur prestation de serment qu'ils devront payer leur cotisation à la Caisse centrale (article 7 de la loi et article 13 du décret).

Elle est fixée à 2,50 % du produit brut moyen des cinq dernières années précédant celle de l'échéance des cotisations (article 13, 2^o alinéa, du décret). Pour les études du département de la Seine et de Paris, la cotisation à la Caisse centrale est égale à 5 % du produit net moyen des cinq dernières années précédant celle de l'échéance des cotisations, c'est-à-dire du produit brut, défalcation faite des appointements du personnel de l'étude, des loyers de l'étude, de l'impôt sur les bénéfices commerciaux et des taxes établies à raison des loyers ou produits de l'étude.

Alors que les premières cotisations ont été versées aux

Caisses régionales le 31 mars 1935, les versements à la Caisse centrale ont été opérés dans le courant du mois de janvier 1935. La Caisse centrale a donc été constituée avant les Caisses régionales. Il y eut là une anomalie. La Caisse centrale n'est, en effet, qu'un organisme complémentaire des Caisses régionales; elle suppose la préexistence de ces dernières, puisqu'elle joue à leur égard le rôle d'une réserve de trésorerie.

A la différence des cotisations aux Caisses régionales, qui sont à capital aliéné, la cotisation à la Caisse centrale est à capital réservé. Elle est remboursée au notaire deux ans après la cessation de ses fonctions, sous réserve de sa quote-part dans les frais d'administration de la Caisse centrale, tels qu'ils sont répartis entre tous les notaires, et, d'autre part, des créances éventuelles de la Caisse régionale à laquelle est adhérent le notaire intéressé (article 13, 5° alinéa du décret). Tant que le notaire est en exercice, la somme qu'il a versée à la Caisse centrale ne produit pas d'intérêt à son profit. Les intérêts à 3 % courent au profit du notaire six mois après la cessation de ses fonctions. Le règlement des intérêts est effectué en même temps que celui du capital (article 13 du décret in fine).

A la différence de l'actif des Caisses régionales, l'actif de la Caisse centrale n'est pas normalement appelé à s'accroître, chaque versement nouveau devant correspondre à un versement sensiblement équivalent. De plus, lorsqu'un office est supprimé, aucun versement nouveau ne vient compenser le remboursement qui a été fait au titulaire de cet office ou à ses héritiers.

B) *Récupérations et Recouvrements.*

Quand la Caisse centrale a fait une avance à une Caisse régionale déficitaire, elle récupère dans le mois suivant le montant de son avance sur l'ensemble des autres Caisses régionales. Cette récupération est un élément provisoire de l'actif de la Caisse centrale; elle lui permet d'attendre le recouvrement de sa créance sur la Caisse défailiante.

C) *Dons et Legs.*

La Caisse centrale a la personnalité morale (article 11 de la loi et article 11 du décret). Si les dons et les legs ne sont pas prévus dans les textes comme un élément de son actif, il n'en est pas moins certain que la faculté doit lui être reconnue de recevoir et d'accepter sans autorisation de telles libéralités. Ce droit est une conséquence de la personnalité morale qui leur est accordée. Et il n'y a pas de raison pour que, reconnaissant ce droit au profit des Caisses régionales, la loi ait entendu le refuser à la Caisse centrale. Il y a analogie de situation; le silence de la loi n'est qu'un oubli.

D) *Intérêts des sommes et revenus des valeurs.*

L'article 18 du décret du 12 juillet 1934, modifié par le décret du 5 août 1935 est applicable aux fonds disponibles de la Caisse centrale comme à ceux des Caisses régionales. Ces fonds doivent être déposés à la Banque de France ou à la Caisse des Dépôts et Consignations. La moitié de ces fonds doit être placée en titres nominatifs d'emprunts sur l'Etat français ou garantis par lui, et un quart en sus doit être placé soit en titres nominatifs de même nature, soit en titres au porteur d'emprunts de l'Etat français ou garantis par lui ou en Bons du Trésor ou de la Défense Nationale. Les valeurs au porteur et les bons du Trésor ou de la Défense Nationale constituant ce quart seront déposés à la Banque de France ou à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui en délivreront un récépissé nominatif au nom des caisses.

Les intérêts de ces sommes et les revenus de ces valeurs sont un élément de l'actif de la Caisse centrale.

SOUS-SECTION II.

ATTRIBUTIONS DE LA CAISSE CENTRALE

Les attributions de la Caisse centrale, comme celles des Caisses régionales, sont des attributions financières et des attributions administratives.

§ 1^{er}. *Attributions financières.*A) *Attributions financières obligatoires.*

La Caisse centrale joue le rôle d'une réserve de Trésorerie à l'égard des Caisses régionales. Son Conseil d'administration assure le service des avances aux Caisses régionales qui ne sont pas en mesure de rembourser la clientèle des notaires défaillants, dans les conditions fixées aux articles 8, 9 et 10 de la loi, que nous commenterons plus loin.

Le Conseil d'administration de la Caisse centrale fixe ses dépenses de gestion (article 12 du décret) et y subvient (article 16, 1^o). Quant aux frais engagés par les délégués des Caisses régionales appelés à désigner les membres du Conseil d'administration de la Caisse centrale, ils devront rester à la charge des Caisses régionales, conformément au vœu de la circulaire ministérielle du 11 octobre 1934.

Il opère les prélèvements nécessaires pour rembourser les notaires qui cessent leurs fonctions.

B) *Attribution financière facultative.*

Le Conseil peut accepter sans autorisation les dons et les legs qui sont faits à la Caisse.

Mais il ne peut pas être question d'assurance pour la Caisse centrale, car elle récupère sur les autres Caisses régionales le montant des avances qu'elle consent à une

Caisse déficitaire, et elle ne rembourse les Caisses qui sont ses créancières qu'au fur et à mesure que la Caisse débitrice lui restitue le montant de ses avances. Si les ressources de la Caisse centrale s'avèrent insuffisantes, cela ne saurait résulter du jeu même de la garantie; et la carence de la Caisse centrale, comme nous le verrons, n'empêche pas la solidarité notariale de s'exprimer sur le plan national.

§ 2. *Attributions administratives.*

1° *Gestion du fonds de garantie.* — Les règles posées par le décret du 5 août 1935, relatives au dépôt et à l'emploi des fonds disponibles, s'imposent à la Caisse centrale comme aux Caisses régionales.

2° *Contrôle des états de produits.* — Le Conseil d'administration de la Caisse centrale doit contrôler les états de produits qui lui sont transmis par les Conseils d'administration des Caisses régionales.

3° *Bilan des opérations de la Caisse.* — Le Conseil d'administration de la Caisse centrale établit pour le 1^{er} février de chaque année, au plus tard, le bilan de la Caisse pour les opérations de l'année précédente, et assure l'envoi d'un exemplaire de ce bilan au Parquet général de la Cour d'appel de Paris avant le 15 février de la même année.

SECTION III.

Les problèmes soulevés par l'organisation officielle des Caisses.

Telle est l'organisation officielle des Caisses de garantie. Elle pose deux séries de problèmes. Il s'agit d'abord de savoir quels pouvoirs il convient de reconnaître aux membres des collèges électoraux appelés à choisir les administrateurs des Caisses. Il s'agit en second lieu de formuler un jugement sur l'institution même des Caisses, ce qui oblige à envisager le problème juridique de la portée de la garantie collective et certains problèmes d'intérêt pratique.

SOUS-SECTION I.

POUVOIRS DES COLLÈGES ÉLECTORAUX

L'activité des Caisses de garantie, à la lecture des textes, semble concentrée dans leur Conseil d'administration. Pourtant ces Conseils d'administration ne sont pas le seul rouage des Caisses. Les administrateurs des Caisses régionales ont été élus par l'assemblée générale des délégués des Compagnies de notaires du ressort de la Cour d'appel. Les administrateurs de la Caisse centrale ont été élus par l'assemblée des délégués des Caisses régionales. Et l'existence de ces collèges électoraux pose une double question qui n'a pas reçu de solution dans les textes : quelle est la responsabilité des administrateurs devant les collèges qui les ont élus ? Et si ces collèges, dans leur ensemble, n'ont qu'un pouvoir électoral, ne doit-on pas accorder à leurs membres, pris individuellement, des pouvoirs complémentaires de ceux des administrateurs ?

La question de la responsabilité des administrateurs sera examinée à propos du fonctionnement de la garantie. La question des pouvoirs à reconnaître aux membres des collèges électoraux peut-être dès maintenant abordée : il conviendra d'examiner successivement la situation des délégués des Compagnies à l'élection des administrateurs des Caisses régionales, et la situation des délégués des Caisses régionales à l'élection des administrateurs de la Caisse centrale.

§ 1. *Pouvoirs des délégués des Compagnies.*

L'élection de ces délégués ayant lieu dans les mêmes conditions que l'élection des délégués appelés à composer les commissions de contrôle, il peut arriver que le collège destiné à élire les administrateurs de la Caisse régionale se confonde avec la Commission de contrôle. Cette hypothèse serait l'hypothèse la meilleure pour le bon fonctionnement de la garantie collective : il y aurait alors soudure à la base entre l'inspection de la comptabilité et la garantie collective, les délégués des Compagnies nommant à la fois le bureau de la Commission de contrôle, les inspecteurs de comptabilité et le Conseil d'administration de la Caisse régionale, et jouissant d'un droit de regard sur l'administration de la Caisse, comme nous le verrons, et d'une certaine initiative en matière d'inspection de la comptabilité.

Mais dans l'hypothèse où certains membres du collège appelé à élire le Conseil d'administration de la Caisse ne sont pas membres des Commissions de contrôle, on ne saurait borner leur rôle au rôle d'électeur. Ils peuvent et doivent aider les administrateurs des Caisses des renseignements qu'ils possèdent, être eux-mêmes vérificateurs ou inspecteurs de comptabilité, ou à tout le moins se maintenir en contact étroit avec les inspecteurs ou vérificateurs dans l'accomplissement de leur mission. Réduire l'activité des Caisses à celle de leur Conseil d'administration serait une erreur. Les attributions légales des

administrateurs des Caisses ne suffisent pas à tout : il y a une activité officieuse de liaison avec les organismes d'inspection qu'ils ne peuvent exercer à eux seuls, il y a des informations dont ils ont besoin et qu'ils ne sont pas en mesure d'obtenir à la source même.

Bref, les délégués des Compagnies de notaires ne se réunissent pas seulement pour voter, Ils sont les électeurs du Conseil d'administration de la Caisse, mais ils sont aussi ses collaborateurs et ses auxiliaires. La collaboration avec le Conseil d'administration n'est sans doute pas pour eux un devoir légal; mais l'intérêt corporatif la commande.

§ 2. *Pouvoirs des délégués à la Caisse centrale.*

Le même raisonnement vaut pour les délégués élus par les Conseils d'administration des Caisses régionales, à l'effet de désigner le Conseil d'administration de la Caisse centrale. A côté de cette mission officielle, ils auront une mission officieuse, qui consistera à servir d'intermédiaires, d'agents de liaison, d'information et de transmission entre la Caisse centrale et la Caisse régionale qu'ils représentent.

SOUS-SECTION II.

PROBLÈMES GÉNÉRAUX

L'institution des Caisses de garantie pose un problème juridique relatif à la portée de la garantie collective des notaires, et un problème pratique relatif à la corporation notariale.

§ 1. *Problème juridique.*

Le problème juridique posé par l'institution des Caisses de garantie a trait à la portée de la réforme opérée

par la loi du 25 janvier 1934. Il s'agit de savoir si, maintenant qu'existe la garantie collective des notaires, subsiste la responsabilité que la clientèle d'un notaire défaillant pouvait autrefois invoquer, à l'occasion, contre la Chambre de discipline, les vérificateurs de comptabilité délégués par elles, ou les inspecteurs de comptabilité délégués par les Commissions de contrôle. Autrement dit, les obligations des Caisses de garantie couvrent-elles intégralement les responsabilités des Chambres et des divers agents de surveillance de la comptabilité des études ? Ou encore, faut-il dire que la garantie collective des notaires constitue une règle juridique destinée à se substituer au principe classique de la responsabilité fondée sur la faute, de la même manière, par exemple, qu'en matière d'accidents de travail, le système de la loi du 9 avril 1898 a remplacé purement et simplement les articles 1382 et 1383 du Code Civil ?

Il est d'abord nécessaire de préciser le problème. La dilapidation par un notaire de fonds qui lui ont été confiés en dehors de l'exercice de ses fonctions, quoiqu'ils figurent dans sa comptabilité, ne donne pas à la clientèle lésée le bénéfice de la garantie collective des notaires. Mais parce que ces dépôts qui ne sont pas garantis figurent dans la comptabilité du notaire, il convient de reconnaître aux clients propriétaires des fonds la possibilité théorique d'agir en responsabilité contre la Chambre de discipline ou contre les vérificateurs délégués par elle, ou contre les inspecteurs délégués par les Commissions de contrôle, d'après les règles du droit commun. La responsabilité éventuelle des Chambres de discipline et des divers agents d'inspection ou de vérification de la comptabilité des études présente donc encore de l'utilité, en ce sens que son domaine d'application est différent du domaine d'application de la garantie collective. Le problème juridique posé par l'existence de la garantie collective est donc le suivant : dans la mesure où coïncident le domaine de la garantie collective et le domaine de la responsabilité des Chambres, des inspecteurs et des vérificateurs, faut-il dire que la garantie col-

lective couvre, remplace cette responsabilité fondée sur le droit commun ? Il s'agit de savoir si, dans son domaine, la garantie collective des notaires se substitue purement et simplement ou bien s'ajoute seulement au droit commun de la responsabilité. Pratiquement, la question se pose ainsi : quand la Caisse de garantie aura payé la clientèle du notaire défaillant, aura-t-elle un recours contre la Chambre dont relève le notaire, ou encore contre l'inspecteur ou les vérificateurs qui ont examiné la comptabilité du notaire ⁽⁴⁾, et, si elle parvient à fournir les preuves nécessaires pour mettre en jeu leur responsabilité, obtiendra-t-elle de l'autorité ou de l'agent responsable le remboursement de ce qu'elle a payé à la clientèle du notaire défaillant ?

Ainsi posé, le problème évoque la responsabilité des accidents du travail. Cette responsabilité ne constitue pas seulement un tempérament au droit commun de la responsabilité ; elle exclut l'application des règles du droit commun. L'article 2 de la loi du 9 avril 1898 est ainsi conçu : « Les ouvriers et employés désignés à l'article « précédent ne peuvent se prévaloir, à raison des accidents dont ils sont victimes dans leur travail, d'aucunes « dispositions autres que celles de la présente loi. » Or la loi du 25 janvier 1934, instituant la garantie collective des notaires, ne contient aucune disposition de ce genre. Elle ne consacre pas un principe nouveau de responsabilité. Elle ne se substitue pas au droit commun de la responsabilité, elle s'y ajoute seulement dans un but utilitaire et social.

Nous avons vu, en étudiant le principe de la garantie, que la Caisse qui paie a un recours contre le notaire défaillant, que les conditions de forme préalables à l'entrée en jeu de la garantie n'ont rien de rigide ni d'automatique, que notamment le client menacé de spoliation a le droit, après avoir fait constater dans les formes légales la défaillance du notaire, de poursuivre directement ce der-

(4) Les Commissions de contrôle n'ayant pas, à notre avis, de personnalité morale, la question de leur responsabilité ne se pose pas.

nier et de faire vendre ses biens. Nous pouvons ajouter maintenant que la victime de la déconfiture du notaire pourrait tout aussi bien, si elle y voyait son intérêt, et si elle avait des chances de réussir, agir en responsabilité contre le notaire qui a inspecté la comptabilité du notaire débiteur en vertu d'une délégation de la Chambre de discipline ou de la Commission de contrôle. Et la Caisse de garantie qui aurait restitué ses fonds à la clientèle du notaire défaillant pourrait avoir recours contre l'inspecteur ou les vérificateurs de la comptabilité de ce notaire. Par contre, la clientèle victime de la déconfiture d'un notaire ne peut plus agir directement en responsabilité contre la Chambre dont relève le notaire, quand les fonds dont elle réclame la restitution ont été confiés aux notaires dans l'exercice de ses fonctions; et la Caisse de garantie qui a payé ne doit avoir aucun recours contre la Chambre dont relève le notaire défaillant. Mais ces nouvelles affirmations ont besoin d'être expliquées et précisées. Pourquoi en effet convient-il, au cas où un notaire ne peut représenter à sa clientèle créancière les fonds qui lui ont été confiés dans l'exercice de ses fonctions, d'adjoindre à la garantie collective des notaires la responsabilité éventuelle des inspecteurs et vérificateurs de comptabilité, dans les termes du droit commun, et de nier au contraire la responsabilité des Chambres de discipline ?

C'est que les Chambres de discipline, en tant que chargées de la vérification de la comptabilité des notaires, et les Commissions de contrôle, sont des organismes administratifs, des organes chargés d'un service public. Il faudra donc leur appliquer ainsi qu'à leurs délégués les règles concernant la responsabilité administrative, notamment la distinction entre faute personnelle et faute de service. Par conséquent, à côté de la garantie collective, il faut maintenir la responsabilité des inspecteurs et des vérificateurs de comptabilité, qu'elle soit mise en œuvre par l'action directe de la clientèle du notaire ou par le recours de la Caisse qui a déjà payé; mais il faut aussitôt préciser que cette responsabilité ne jouera qu'à trois conditions :

1° Il faut d'abord une faute prouvée de l'inspecteur ou du vérificateur, une faute personnelle, et non pas une faute de service. Ce qui caractérise la faute personnelle, c'est son caractère détachable de la fonction elle-même, c'est ce fait qu'elle révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions, et non l'administrateur plus ou moins sujet à erreur. Sont des fautes personnelles, la faute qui dérive de la malice de l'inspecteur, une lourde maladresse, une négligence inexcusable, une légèreté très grande, une erreur très grossière.

2° Il faut ensuite un préjudice constaté;

3° Il faut enfin un lien de cause à effet entre le préjudice et la faute personnelle de l'inspecteur ou du vérificateur.

Mais là s'arrête la ressemblance avec les règles du droit administratif. Les Chambres de notaires et les Commissions de contrôle, dans leurs rapports avec leurs délégués, ressemblent à l'Etat, dans ses rapports avec les fonctionnaires, en ce sens que, comme les fonctionnaires, les inspecteurs et vérificateurs de comptabilité répondent de leurs fautes personnelles. Par contre, s'il y a faute de service, erreur excusable de l'agent, défectuosité du service, l'Etat est responsable; mais, tout au moins quand il s'agit de la dilapidation de fonds couverts par la garantie collective, la faute de service de l'inspecteur ou du vérificateur de comptabilité ne doit pas donner lieu à la responsabilité de la Commission de contrôle ou de la Chambre. Il y a une division du travail essentielle dans le notariat actuel : les Chambres et les Commissions de contrôle ont une mission principalement administrative, les Caisses régionales ont une mission principalement financière. Dans l'hypothèse d'une dilapidation des fonds remis au notaire dans l'exercice de ses fonctions, accompagnée d'une faute de service d'un inspecteur ou d'un vérificateur de comptabilité, le public doit trouver sa garantie dans les Caisses régionales, organes financiers institués spécialement à cet effet.

Donc, quand il y a faute de service d'un inspecteur de

comptabilité, la Caisse régionale qui a payé n'a de recours à exercer ni contre l'inspecteur ni contre l'organisme dont il est le délégué, le client créancier du notaire défaillant ne peut agir que contre la Caisse ou contre le notaire, son débiteur principal.

Le problème de la portée de la garantie collective peut se résoudre en trois propositions :

1° Quand la créance dont se prévaut la clientèle du notaire défaillant n'est pas garantie par la collectivité des notaires, elle peut donner lieu à une action en responsabilité contre la Chambre de discipline ou contre l'inspecteur ou les vérificateurs. Si le tort causé à la clientèle du notaire défaillant est imputable à une faute de service, c'est la responsabilité de la Chambre qui sera mise en jeu. Si, au contraire, il est imputable à une faute personnelle de l'inspecteur ou du vérificateur de comptabilité, c'est la responsabilité de ce dernier qui sera mise en jeu.

2° Quand la créance dont se prévaut la clientèle du notaire défaillant est couverte par la garantie collective des notaires, la responsabilité éventuelle de l'inspecteur ou du vérificateur peut être mise en jeu s'il y a eu faute personnelle de sa part, et ce, soit par l'action directe du client lésé, soit par le recours de la Caisse qui a payé.

3° Quand la créance dont se prévaut la clientèle du notaire défaillant est couverte par la garantie collective des notaires, et que le tort causé à la clientèle résulte seulement d'une faute de service, il n'y a responsabilité ni des agents d'inspection ni même de la Chambre de discipline. La Caisse régionale de garantie restitue ses fonds à la clientèle; elle n'a de recours que contre le notaire débiteur principal et défaillant.

§ 2. Problèmes pratiques.

Il convient de revivre l'existence notariale. Tandis que de toutes parts, dans la vie sociale, le travail se répartit, se spécialise et se divise de plus en plus, et devient par con-

séquent d'une exécution plus facile, il s'aggrave et se complique dans le notariat. Le notaire n'est pas seulement un simple préposé à la rédaction et à l'authenticité des conventions des parties, il est devenu un conseiller recherché, un archiviste visité, un arbitre apprécié, un comptable affairé, un agent de correspondances, de recherches et de négociations. Cependant, il lui faut prendre part aux commissions des examens professionnels, aux assemblées générales de la Compagnie, aux sessions de la Chambre, aux vérifications de comptabilité, aux travaux des Comités corporatifs. Le décret du 16 mars 1931 y a ajouté les commissions de contrôle et les inspections de comptabilité, et la loi du 25 janvier 1934, les Caisses de garantie et toute l'activité qu'elles supposent. N'est-il pas à craindre que ces différentes délégations de l'autorité publique et ces multiples missions officieuses soient exécutées le plus souvent d'une manière hâtive et superficielle ?

Les Chambres de discipline, les Commissions de contrôle et les Caisses de garantie sont des organismes qui ont chacun leur charte spéciale : pour éviter qu'ils deviennent antagonistes et que leur antagonisme entraîne une désagrégation du corps notarial, si fier de son unité, les liaisons nécessaires, qui sont insuffisamment prévues dans les textes, devront résulter de la bonne volonté et de l'initiative intelligente des notaires eux-mêmes.

CHAPITRE III

LE FONCTIONNEMENT DE LA GARANTIE

Dans une première section, nous envisagerons les différentes hypothèses qui peuvent se présenter. La deuxième section sera consacrée au contrôle du fonctionnement. Dans une troisième section, nous serons en mesure de fixer la nature juridique des Caisses. La quatrième section traitera de l'application de la garantie collective aux départements recouvrés. Et dans une cinquième section, nous pourrons émettre un jugement d'ensemble sur le fonctionnement de la garantie collective des notaires.

SECTION I.

Hypothèses à prévoir.

Le nombre et l'importance des défaillances notariales, les variations des circonstances économiques, le jeu des règles juridiques, tels sont les facteurs du fonctionnement de la garantie collective des notaires, facteurs qui s'entremêlent dans le réel et réagissent les uns sur les autres, mais qu'il est possible d'isoler pour les besoins de l'exposé.

Notre première hypothèse consistera à imaginer ce qui se passe en vertu du jeu pur et simple des règles juridi-

ques, en supposant qu'aucune défaillance notariale ne survient et en faisant abstraction des variations économiques.

Dans une deuxième hypothèse, nous ferons intervenir les défaillances notariales et montrerons leurs conséquences juridiques, abstraction faite des variations économiques.

La troisième hypothèse sera l'hypothèse des variations économiques avec leurs conséquences juridiques, abstraction faite de toute défaillance notariale.

PREMIÈRE HYPOTHÈSE :

Jeu pur et simple des règles juridiques.

Nous faisons abstraction dans cette hypothèse de toute défaillance notariale et de toute variation économique. Il faut partir du paiement à la Caisse régionale de la cotisation annuelle et normale de 1,25 % du produit brut. Qu'en résulte-t-il ? Ce paiement sera-t-il indéfini et uniforme ? L'hypothèse est prévue et réglée dans le premier alinéa de l'article 8 du décret, qui est ainsi rédigé : « Lorsque l'actif net d'une Caisse régionale représente au 1^{er} janvier d'une année cinq fois le montant des cotisations normales dues au 15 mars de l'année précédente, le taux de la cotisation est réduit de moitié pour l'année en cours. Ce taux est réduit des trois-quarts lorsque l'actif net représente au 1^{er} janvier de l'année dix fois le taux des cotisations normales. » La seconde phrase est rédigée d'une manière inexacte ; il faut la lire ainsi : « Le taux est réduit des trois-quarts lorsque l'actif net représente au 1^{er} janvier de l'année dix fois le montant (et non le taux) des cotisations normales. » Donc au bout de cinq ans il y aura réduction de moitié, et au bout de quinze ans réduction des trois-quarts des cotisations normales.

Mais ce sont là des délais théoriques. En pratique, indépendamment même d'une défaillance notariale ou d'une variation des produits des études dans le ressort de la Cour d'appel, bien des éléments autres que les co-

tisations sont susceptibles de modifier l'actif de la Caisse : une défaillance survenue dans une autre région peut rendre nécessaire une avance à la Caisse centrale et réduire provisoirement l'actif de la Caisse prêteuse, le paiement par la Caisse de primes d'assurance réduit également son actif ; au contraire, la survenance d'un don ou d'un legs accroît l'actif.

Le troisième alinéa de l'article 8 du décret décide que l'actif de la Caisse à considérer est l'actif net disponible, à l'exclusion des créances non recouvrées, notamment des avances faites par la Caisse. Néanmoins, s'il faut déduire de l'actif les primes que la Caisse verse à une Compagnie d'assurances, il faut tenir compte, dans une certaine mesure, dans la détermination de l'actif de la Caisse, du montant de l'assurance contractée. L'article 8 in fine déclare en effet que « le montant des risques « garantis par les assurances contractées conformément « aux prescriptions de l'article 10 ci-dessous ne peut « excéder, pour la détermination de cet actif, la somme « des cotisations normales des trois dernières années ».

L'article 8, s'arrêtant à la réduction des trois-quarts, prévoit, par voie de conséquence, le maintien perpétuel du paiement du quart de la cotisation, ce qui doit conduire à une thésaurisation abusive et inutile. Il eût été préférable de prévoir l'arrêt de toute cotisation et, dans le cas où l'absence de déconfiture notariale et le jeu des intérêts le permettraient, la constitution d'une réserve, destinée d'abord au paiement des intérêts et ensuite au remboursement, à l'époque de la retraite, des cotisations versées au cours de l'exercice : dans ce but, chaque notaire aurait un compte particulier à la Caisse régionale, lequel serait arrêté à la fin de chaque exercice et dont le reliquat serait remis à l'intéressé lors de la cessation de ses fonctions notariales. Ainsi seuls les notaires en exercice seraient soumis à la loi de la garantie collective. Le système du décret en vigueur est au contraire le paiement à capital aliéné et produit une accumulation continue de capitaux. Et il entraîne cette conséquence que les notaires actuellement en fonctions vont payer cinq années

au moins au plein tarif, alors que le notaire qui sera nommé dans cinq ou six ans profitera du versement de son prédécesseur pour ne payer que la moitié de la cotisation, et plus tard le quart.

On peut figurer dans le tableau suivant la réalisation de la première hypothèse (absence de défaillance notariale dans la région-produits des études constants). Nous supposons que le montant des cotisations normales est de 50.

CAISSE REGIONALE DE

ÉCHÉANCE DES COTISATIONS	MONTANT DES COTISATIONS
1 ^{re} année.	50 »
2 ^e année.	50 »
3 ^e année.	50 »
4 ^e année.	50 »
5 ^e année.	50 »
Après cinq ans de versements, l'actif de la Caisse est de.....	250 » (plus les intérêts composés).
Le 1 ^{er} janvier de la sixième année, l'actif de la Caisse représente cinq fois le montant des cotisations normales dues au 15 mars de l'année précédente. Il y a donc lieu à réduction de moitié du taux de la cotisation.	
6 ^e année.	25 »
7 ^e année.	25 »
8 ^e année.	25 »
9 ^e année.	25 »
10 ^e année.	25 »
11 ^e année.	25 »
12 ^e année.	25 »
13 ^e année.	25 »
14 ^e année.	25 »
15 ^e année.	25 »
Après quinze ans de versements, l'actif de la Caisse est de.....	500 » (plus les intérêts composés).
Le 1 ^{er} janvier de la seizième année, l'actif de la Caisse représente dix fois le montant des coti- sations normales. Il y a donc lieu à réduction des trois quarts du taux initial.	
16 ^e année.	12 5
17 ^e année.	12 5
etc., et indéfiniment.	

DEUXIÈME HYPOTHÈSE :

Intervention de défaillances notariales.

Nous supposerons encore que les produits des études sont constants et utiliserons le tableau de la page précédente. Il faut distinguer deux séries de cas, suivant que la Caisse régionale de garantie a besoin ou non du concours de la Caisse centrale pour faire face à ses obligations.

*Première série de cas :**La Caisse régionale peut faire face à ses obligations.*

Le deuxième alinéa de l'article 8 du décret règle ainsi la situation : « Le taux de la cotisation est relevé d'office « pour l'années à la moitié ou à la totalité de la cotisation normale selon qu'il y a lieu de rétablir l'actif « net à cinq fois ou à dix fois le montant des cotisations. » Pour appliquer ce texte, nous utiliserons les chiffres du tableau (montant de la cotisation normale : 50), et envisagerons plusieurs cas.

La Caisse a un actif de 530. Une catastrophe survient. La Caisse paie.

a) Il ne lui reste plus que 100. Il s'agit pour la Caisse de rétablir son actif au premier palier, à cinq fois le montant des cotisations normales, à 250. La Caisse devra donc relever le taux des cotisations à la totalité des cotisations normales, de 12,5 à 50.

b) Il ne lui reste plus que 300. Il s'agit pour la Caisse de rétablir son actif au second palier, à dix fois le montant des cotisations normales, à 500. La Caisse devra donc relever le taux des cotisations à la moitié des cotisations normales, de 12,5 à 25.

c) Il ne lui reste plus que 504. Le second palier étant encore dépassé, le taux des cotisations ne sera pas relevé, mais restera à 12,5.

L'application de la garantie collective n'entraînera pas forcément un relèvement du taux de la cotisation. Il n'y aura lieu à ce relèvement que lorsque, à la suite de l'exécution par la Caisse de ses obligations, l'actif de la

Caisse sera diminué au point d'avoir un nouveau palier à atteindre. Et quand il y aura lieu à relèvement du taux de la cotisation, il ne faudra pas prendre à la lettre le deuxième alinéa de l'article 8 du décret. Car, contrairement à ce que dit ce texte, quand il y aura lieu de rétablir l'actif net à cinq fois le montant de la cotisation normale, ce n'est pas à la moitié, mais à la totalité du taux normal qu'il y aura lieu de relever les cotisations; et quand il y aura lieu de rétablir l'actif net à dix fois le montant de la cotisation normale, ce n'est pas à la totalité, mais à la moitié du taux normal qu'il y aura lieu de relever les cotisations.

Donc plus la brèche faite dans l'actif de la Caisse sera importante, plus considérable sera le relèvement du taux de la cotisation, ce qui est tout à fait normal.

Deuxième série de cas :

La Caisse régionale

ne peut pas faire face à ses obligations.

Si une Caisse régionale vient à manquer de ressources suffisantes pour faire face immédiatement et en totalité aux responsabilités par elles encourues, elle fait appel au concours de la Caisse centrale (article 8, premier alinéa, de la loi).

Les choses se passeront de la façon suivante : dans le mois qui suit la défaillance constatée de cette caisse, la Caisse centrale avance à celle-ci les sommes nécessaires. Dans le mois suivant, la Caisse centrale se rembourse de ses avances sur les autres Caisses régionales.

Mais plusieurs éventualités peuvent se présenter, qu'il convient d'examiner.

Première éventualité. — La Caisse centrale dispose des ressources suffisantes pour avancer la somme nécessaire, et d'autre part, les Caisses régionales trouvent dans leur actif de quoi répondre aux appels de fonds qui leur sont adressés par la Caisse centrale.

Le client du notaire défaillant attendra son règlement au maximum un mois à partir du moment où il s'est heurté à la défaillance de la Caisse garante (article 8, 2^e alinéa, de la loi).

Les avances que la Caisse centrale consent à la Caisse régionale déficitaire ne sont pas productives d'intérêts (article 8, 2^e alinéa, de la loi). Le législateur a eu le souci d'éviter de trop grandes complications, notamment au point de vue fiscal. Dans la mesure où les Caisses régionales prêteuses, par l'intermédiaire de la Caisse centrale, perdent les intérêts de leurs avances, le caractère strictement régional de la garantie disparaît, et la solidarité s'étend au notariat tout entier.

La charge des avances à la Caisse déficitaire est répartie par la Caisse centrale entre les diverses Caisses régionales et récupérée sur chacune d'elles dans le mois suivant, proportionnellement au montant total des cotisations de la dernière année (article 8, 3^e alinéa, de la loi). Le projet de garantie collective de la Commission extraparlémentaire prévoyait la répartition de cette charge entre « les diverses Bourses communes régionales, proportionnellement à leur actif ». Or l'actif des Caisses régionales, à un moment donné, c'est le résultat de leurs recettes, c'est-à-dire presque uniquement de leurs cotisations accumulées, défalcation faite de leurs charges, c'est-à-dire surtout des paiements faits en l'acquit de notaires défaillants. Cet actif est donc en relation étroite avec la moralité du notariat régional et la régularité de la gestion des études, elles-mêmes conditionnées par l'exactitude du contrôle dans le ressort intéressé. Le mode de répartition de ces avances entre les diverses caisses au prorata de leur actif, si tentant que soit ce système par sa simplicité, équivaut donc à une sorte d'impôt sur la vertu, de nature à la décourager et en opposition avec l'esprit général de notre loi. Plus équitable est le système des textes en vigueur. Le montant total des cotisations de la dernière année est l'indice exact, sinon de la richesse actuelle des Caisses, du moins de leur importance et de leurs possibilités financières.

Et, suivant l'article 15 du décret, « les cotisations dont le montant doit, en vertu de l'article 8 de la loi du 25 janvier 1934, servir à déterminer la répartition entre les Caisses régionales des avances effectuées par

« la Caisse centrale, sont les cotisations normales fixées « par l'article 7 du présent décret ». Les cotisations normales sont celles dont le taux est de 1,25 % du produit brut; elles sont d'ailleurs fixées, non à l'article 7, comme le laisse entendre l'article 15, mais à l'article 6 du décret.

Nous avons vu qu'au fur et à mesure de l'augmentation de l'actif d'une Caisse régionale, le taux normal des cotisations devait être réduit de moitié, puis des trois quarts, et qu'à côté de ces réductions du taux des cotisations suivant le palier atteint par l'actif de la Caisse, était prévu, en cas de diminution de l'actif par suite de remboursements à la clientèle des notaires défaillants, un relèvement du taux des cotisations pouvant aller jusqu'à la perception du taux normal de 1,25 % du produit brut. Il faut ajouter maintenant que, lorsqu'une Caisse régionale, ne pouvant faire face à ses obligations, est obligée de faire appel aux avances de la Caisse centrale, le taux de la cotisation pour les membres de la Caisse régionale déficitaire est d'office porté au double du taux normal, soit à 2,50 % du produit brut, jusqu'au complet remboursement à la Caisse centrale des avances faites par elle.

Quand la Caisse centrale a consenti des avances à une Caisse régionale déficitaire, elle doit récupérer le montant de ses avances dans le mois suivant sur les autres Caisses régionales, proportionnellement au montant total de cotisations de la dernière année. La solidarité notariale se manifeste donc sur le plan national par le truchement de la Caisse centrale. Mais la base de calcul de l'aide financière ainsi indirectement apportée à la Caisse déficitaire par les autres Caisses régionales est une base de calcul forfaitaire : la répartition des avances de la Caisse centrale ne se fait pas proportionnellement au montant réel des cotisations de la dernière année. Le montant réel des cotisations de la dernière année est le résultat de la multiplication des produits bruts par le taux de la cotisation, taux variable, qui peut être de 2,50 %, de 1,25 %, de 0,625 % ou de 0,3125 %. Or l'article 15 du décret édicte que, dans la répartition et la récupération de ses avances, la Caisse centrale ne doit tenir compte que du

taux de 1,25 %, qualifié de normal : on ne doit pas tenir compte des réductions ou des majorations de ce taux. Il y a donc, dans la répartition des avances de la Caisse centrale, dans l'expression nationale de la solidarité notariale, une base réelle, le montant des produits des études de la dernière année, et une base forfaitaire, le taux de 1,25 % des cotisations imposé uniformément. Or, si l'actif d'une Caisse régionale est en fonction directe de la régularité de la gestion des études du ressort, le taux des cotisations est en fonction inverse de cette régularité. Par conséquent, tenir compte du taux réel des cotisations de la dernière année n'eût-il pas été plus juste que de tenir compte du taux forfaitaire de 1,25 % des produits bruts ? N'y aurait-il pas eu là un encouragement positif à la vertu, pour laquelle la solidarité eût été moins lourde sur le plan national, comme elle l'est sur le plan régional ? Pourtant il y aurait eu un danger à s'en tenir à cette considération : dans le cas, en effet, où une Caisse régionale est déjà débitrice de la Caisse centrale, lui imposer de participer aux avances de la Caisse centrale à une autre Caisse déficitaire proportionnellement au montant réel des cotisations de la dernière année, avec le taux de 2,50 %, c'eût été lui rendre la vie à peu près impossible, mettre de grosses difficultés à sa libération, et compromettre la réalisation nationale de la solidarité notariale. Le mieux est quelquefois l'ennemi du bien. Une réforme ne doit pas être seulement conforme aux exigences de l'idéal, elle doit être encore viable. Entre le système, préconisé par la Commission extraparlamentaire, d'une répartition des avances proportionnelle à l'actif des Caisses, qui équivalait à un impôt sur la vertu, et un système de répartition proportionnelle au montant effectif (taux et base) des cotisations de la dernière année, qui paraît adapté à la fois à la moralité et aux possibilités financières du notariat régional, mais qui accable en réalité les Caisses déficitaires et risque de compromettre le fonctionnement de la garantie collective des notaires, le système légal d'une répartition des avances de la Caisse centrale proportionnelle au montant des cotisations de

la dernière année, sur la base réelle des produits des études et sur la base forfaitaire du taux de 1,25 % des produits, le système légal, disons-nous, semble le plus pratique et évoque l'adage : « In medio stat virtus. »

Le fonctionnement de la garantie collective n'est pas arrêté à ce stade. La solidarité nationale des notaires, comme leur solidarité régionale, ne joue que subsidiairement. Les avances de la Caisse centrale doivent être en définitive remboursées par la Caisse dont dépend le notaire défaillant, et qui seule est débitrice de la garantie à l'égard du créancier. L'article 10 de la loi prévoit sa libération par annuités égales aux quatre cinquièmes de ses disponibilités. Un cinquième de ces disponibilités a, en effet, été réservé pour faire face aux dépenses diverses de la caisse intéressée. C'est précisément pour qu'il soit fait face le plus vite possible au remboursement de ces annuités que le décret, dans son article 14, a prescrit le relèvement d'office au double du taux normal de la cotisation qui est à la charge des notaires du ressort de la Caisse débitrice. Mais aucun texte ne fixe une échéance au versement de ces annuités.

Les annuités, une fois versées par la Caisse débitrice à la Caisse centrale, sont aussitôt réparties par les soins du Conseil d'administration de la Caisse centrale entre les autres Caisses régionales au prorata de leurs avances (article 10 de la loi).

Toutefois ce mécanisme n'est pas toujours obligatoire. Quand la totalité des avances qu'elle a faites à la Caisse régionale déficitaire ne dépasse pas 25 % de son actif, la Caisse centrale n'est pas obligée de répartir la charge de ces avances sur les autres Caisses régionales. Elle peut alors assumer le risque d'un remboursement difficile de la part de la Caisse régionale débitrice (art. 8, 5^e alinéa, de la loi).

Deuxième éventualité. — Supposons que la Caisse centrale, ayant consenti des avances à une Caisse régionale déficitaire, n'arrive pas à récupérer sur les autres Caisses régionales le montant intégral de ses avances, parce que l'une de ces Caisses n'a pas les disponibilités suffisantes

pour couvrir la part contributive mise à sa charge d'après l'indice des cotisations. En ce cas, cette dernière Caisse est admise à se libérer par acomptes, en versant à la Caisse centrale les quatre cinquièmes de son actif à la fin de chaque exercice. C'est ce qui ressort du quatrième alinéa de l'article 8 de la loi, rédigé dans les termes suivants : « Si, en raison de l'insuffisance de leur actif, tel
 « qu'il ressort des inventaires dressés chaque année,
 « certaines Caisses régionales ne se trouvent pas en me-
 « sure de satisfaire immédiatement et entièrement à
 « leurs obligations vis-à-vis de celle-ci (la Caisse cen-
 « trale), la récupération du solde restant dû s'effectuera
 « sur les exercices suivants jusqu'à concurrence des
 « quatre cinquièmes des disponibilités constatées en fin
 « d'exercice. »

Quand une Caisse régionale est ainsi débitrice de la Caisse centrale, en ne répondant pas à l'appel de fonds de cette dernière, le Conseil d'administration de la Caisse centrale a la faculté d'augmenter jusqu'au double le taux normal des cotisations à la charge des membres de la Caisse régionale débitrice. Mais la décision du Conseil d'administration de la Caisse centrale ne peut avoir effet que si elle est approuvée par le Garde des Sceaux (article 14, alinéa 2, du décret).

Alors que, quand une Caisse régionale est débitrice de la Caisse centrale à raison des avances qui lui ont été consenties, il y a relèvement automatique du taux des cotisations à la charge des membres de la Caisse débitrice, le relèvement du taux des cotisations n'est que facultatif quand la Caisse est débitrice seulement à raison de la récupération que la Caisse centrale veut opérer sur elle d'une partie de ce qu'elle a avancé à une autre Caisse régionale. Et même, dans cette dernière hypothèse, la Caisse centrale ne poursuit pas obligatoirement la récupération de ce qui lui est dû. Quand, en effet, la totalité de ses avances non récupérées ne dépasse pas 25 % de son actif, la Caisse centrale peut en garder la charge et en assumer le risque, en n'exigeant pas l'ap-

point de la Caisse ou des Caisses débitrices (article 8, 5^e alinéa, de la loi). Quand la Caisse régionale dans le ressort de laquelle une défaillance notariale s'est produite, rembourse la Caisse centrale, au concours de laquelle elle avait dû faire appel, au moyen d'annuités se montant aux quatre cinquièmes de ses disponibilités totales, il appartient au Conseil d'administration de la Caisse centrale de répartir les sommes qui lui sont ainsi restituées entre les autres Caisses régionales, au proata de leurs avances.

Tant que la Caisse régionale dans le ressort de laquelle la défaillance notariale s'est produite n'a pas intégralement remboursé à la Caisse centrale le montant des avances que cette dernière lui a consenties, il peut donc y avoir trois mouvements de fonds différents :

1° L'acquittement de sa dette, au moyen d'annuités, par la Caisse régionale qui a fait appel au concours de la Caisse centrale;

2° La répartition par la Caisse centrale des annuités précédentes entre les Caisses régionales qui ont comblé en partie le découvert de la Caisse centrale, répartition proportionnelle à leurs avances.

3° La récupération par la Caisse centrale sur la ou les Caisses régionales qui n'ont pas répondu à son appel de fonds, récupération qui n'est pas toujours obligatoire, qui se fait par annuités, et dont le montant, essentiellement variable, se fonde sur la nécessité de ne pas laisser à la Caisse centrale un découvert d'au moins 25 % de son actif.

Troisième éventualité. — Une Caisse régionale ne peut pas faire face, à la suite de la défaillance d'un notaire, aux demandes de remboursement de fonds de la clientèle de l'étude. Elle sollicite le concours de la Caisse centrale. Mais cette dernière n'a pas les fonds nécessaires. Au lieu de consentir une avance, pour la récupérer ensuite, dans le mois suivant, sur les autres Caisses régionales, la Caisse centrale devra obtenir le concours de ces Caisses, dans les conditions financières déjà examinées, attendre leurs versements, et se borner à les transmettre à la Caisse garante déficitaire.

Alors que, dans les deux éventualités précédentes, le client créancier du notaire défaillant devait obtenir satisfaction au maximum un mois à partir du moment où il s'était heurté à l'impossibilité de payer de la Caisse garante (article 8, alinéa 2, de la loi), dans cette troisième éventualité, il pourra attendre le délai maximum imparti aux Caisses régionales autres que la Caisse garante, c'est-à-dire un mois à partir de l'appel qui leur aura été adressé par la Caisse centrale; et comme cet appel peut avoir lieu dans le même délai d'un mois que celui où doit avoir lieu, dans les deux éventualités précédentes, les avances consenties par la Caisse centrale à la Caisse garante déficitaire, on peut donc dire qu'en fait le client créancier du notaire défaillant pourra attendre au maximum deux mois avant d'obtenir satisfaction.

Quatrième éventualité. — Enfin, il faut prévoir l'éventualité extrême où, la Caisse centrale étant démunie des ressources suffisantes, les Caisses régionales ne peuvent elles-mêmes pourvoir aux avances dans la mesure des parts contributives mises à leur charge. Demander aux Caisses riches d'avancer pour les autres, au delà de leur part contributive, sauf à se faire rembourser plus tard ce supplément d'avances par les Caisses qui doivent en supporter la charge, c'eût été s'engager dans la voie de complications infinies.

Aussi, dans cette quatrième éventualité, qui est la plus pessimiste et qui demeurera, souhaitons-le du moins, purement théorique, les auteurs de la loi, sans sacrifier aucunement les droits du client créancier du notaire défaillant, ont cru devoir reporter le règlement de ses droits aux exercices ultérieurs (article 9, alinéa 2, de la loi), précaution nécessaire pour éviter la mise en déconfiture des Caisses de garantie.

TRÓISIÈME HYPOTHÈSE.

Variation des circonstances économiques.

Il s'agit ici d'examiner les incidences du fonctionnement de la garantie collective, en envisageant ce qui se

passé en période de prospérité économique et en période de dépression économique.

Périodes de prospérité économique.

Dans la mesure où elles tiennent à des causes générales, il est certain que les défaillances notariales sont plus rares pendant les époques de prospérité que pendant les époques de marasme économique. Quand le volume des affaires s'accroît, les notaires qui sont en difficulté dissimulent plus facilement leur situation et trouvent des expédients qui leur permettent de prolonger un état de choses assez fragile et instable; et même, ceux d'entre eux qui ne sont pas malhonnêtes peuvent espérer remettre de l'ordre dans leurs affaires et arriver à faire face à leurs engagements.

Si la multiplication des sinistres dans une région a souvent pour effet d'amener un relèvement du taux des cotisations payées, au titre de la garantie collective, par les notaires de cette région (article 8, 2^o alinéa, et article 14 du décret), la raréfaction et surtout l'absence de sinistres épargne aux notaires cette charge supplémentaire et les met en mesure de profiter de la réduction de moitié et des trois quarts du taux des cotisations, prévue à l'alinéa 1 de l'article 8 du décret.

D'autre part, l'augmentation des produits des études accroît la base et par suite le montant des cotisations, et permet aux notaires de supporter plus facilement la charge des cotisations; car si un même taux de cotisation est moins onéreux pour une étude importante que pour une étude modeste, il est clair qu'une même étude supporte mieux un même taux de cotisation quand ses produits sont sur une pente ascendante que quand ils sont sur une pente descendante.

Enfin, l'augmentation du montant des cotisations résultant de l'accroissement de leur base tend à prolonger le délai au bout duquel, en vertu de l'article 8 du décret, il y a réduction automatique du taux des cotisations. Il suffit, pour s'en rendre compte, en supposant l'application du taux normal de 1,25 % du produit brut, de com-

parer ce qui se passe quand les produits sont constants avec ce qui se passe quand les produits sont en progression. Reprenons à cet effet une partie du tableau déjà exposé.

MONTANT DES COTISATIONS		COTISATIONS MONTANT DES	
1 ^{re} année.....	50 »	1 ^{re} année.....	50 »
2 ^e année.....	50 »	2 ^e année.....	51 »
3 ^e année.....	50 »	3 ^e année.....	52 »
4 ^e année.....	50 »	4 ^e année.....	53 »
5 ^e année.....	50 »	5 ^e année.....	54 »
			260 »
		6 ^e année.....	55 »
TOTAL....	250 »	TOTAL....	315 »

Dans l'hypothèse où le montant des cotisations serait constant, l'actif de la Caisse serait, à la sixième année, quintuple du montant des cotisations normales dues au 15 mars de l'année précédente, et il y aurait lieu de réduire de moitié le taux des cotisations (article 8, 1^{er} alinéa, du décret).

Dans l'hypothèse où le montant des cotisations est en progression tous les ans, l'actif de la Caisse, à la sixième année, atteint 260, chiffre qui est inférieur au quintuple du montant des cotisations dues au 15 mars de l'année précédente, soit 270 (54×5). Il faudra donc attendre les versements de la sixième année pour pouvoir, la septième année, réduire de moitié le taux normal de la cotisation : en effet, à cette époque, l'actif de la Caisse sera de 315, chiffre qui dépasse le quintuple des versements de la 6^e année, soit 275 (55×5).

Mais cette différence entre l'hypothèse d'une constance des produits et l'hypothèse d'une progression des produits se réduira à peu de chose dans la pratique, puisque la cotisation annuelle des notaires est fondée sur le produit brut moyen des cinq dernières années précédant celle de l'échéance des cotisations, l'accroissement des produits d'une année à l'autre perdant dans cette moyenne beaucoup de son importance.

Nous pouvons conclure qu'en période de prospérité économique la charge des cotisations sera assez bien supportée par le notariat, et que les Caisses régionales verront s'accroître leur actif.

Périodes de dépression économique.

La diminution des produits des études qui résulte du ralentissement des affaires restreint la base et par suite le montant des cotisations aux Caisses régionales. Et les notaires supportent alors plus difficilement la charge des cotisations : des frais généraux identiques ne sont-ils pas plus onéreux quand les revenus sont en baisse ? Il convient d'ajouter que des circonstances économiques générales défavorables tendent à rendre plus nombreuses les chances de déconfitures notariales dans une région. Et la survenance de catastrophes notariales entraînera, si les fonds de garantie sont insuffisants ou seulement trop largement entamés, un relèvement du taux des cotisations qui sera pénible pour le notariat.

On peut envisager, en effet, l'hypothèse extrême où, au cours d'une année, l'actif, même considérable, d'une Caisse régionale, se révèle insuffisant à donner satisfaction à un public victime pour de grosses sommes de plusieurs ou même d'une seule déconfiture notariale. La Caisse régionale devra alors faire appel à la Caisse centrale. Le taux des cotisations à la Caisse déficitaire sera alors porté l'année suivante au double du taux dit normal, soit à 2.50 %. Et si, précédemment, le taux s'était trouvé réduit au minimum, soit à 0.3125 %, il y aura, dans un tel relèvement dans la proportion de un à huit, du taux de la cotisation, à une époque de marasme économique, non seulement un fardeau trop lourd, mais une punition trop sévère pour les notaires du ressort de la Caisse déficitaire.

Sans doute, la diminution du montant des cotisations résultant de la diminution de leur base tend à abréger le délai au bout duquel, en vertu de l'article 8 du décret, il y a réduction automatique du taux des cotisations. C'est ce qui résulte du tableau suivant :

COTISATIONS		COTISATIONS		COTISATIONS	
1 ^{re} année..	50 »	1 ^{re} année..	50 »	1 ^{re} année..	50 »
2 ^e année..	40 »	2 ^e année..	49 »	2 ^e année..	50 »
3 ^e année..	30 »	3 ^e année..	48 »	3 ^e année..	50 »
4 ^e année..	25 »	4 ^e année..	47 »	4 ^e année..	50 »
		5 ^e année..	46 »	5 ^e année..	50 »
145 »		250 »		240 »	

Encore faut-il une diminution assez sensible des produits d'une année sur l'autre pour qu'un actif de la Caisse quintuple du montant des cotisations, au taux de 1,25 % du produit brut, versées l'année précédente, soit atteint avant la sixième année. La colonne de gauche montre la réalisation de cette condition : après quatre ans de versements, l'actif de la Caisse sera de 145, et si rien ne survient jusqu'à l'échéance de la cinquième année, l'actif de la Caisse (145) dépassant la quintuple du versement de la quatrième année ($25 \times 5 = 125$), la cotisation à payer le 15 mars de la cinquième année verra son taux réduit à 0,625 du produit brut.

La colonne du centre, figurant une diminution moins accentuée du montant des cotisations, montre qu'il faut alors attendre cinq ans de versement, comme dans l'hypothèse théorique de l'invariabilité des produits des études (colonne de droite), pour se trouver dans le cas de réduction du taux des cotisations prévu à l'alinéa 1 de l'article 8 du décret.

L'exigence même d'une diminution assez forte des produits d'une année sur l'autre est aggravée par ce fait que la base de la cotisation annuelle est le produit brut moyen des cinq dernières années précédant celle de l'échéance des cotisations ; la portée de la baisse des produits d'une année à l'autre sera donc singulièrement réduite par la considération de cette moyenne.

Enfin et surtout, cet espoir, déjà si minime en lui-même, d'une réduction plus rapide du taux des cotisations comme conséquence d'une diminution progressive des produits des études, ne se réalisera que très rarement pour les notaires, car la tendance qu'il représente

sera contrariée le plus souvent par l'entrée en jeu de la solidarité notariale, avec les prélèvements sur l'actif de la Caisse et les relèvement du taux des cotisations qui en seront les conséquences.

Bref, en période de dépression économique, la charge des cotisations sera probablement supportée par les notaires, et il y aura beaucoup de chances pour que les Caisses voient diminuer leur actif.

Nous sommes ainsi amenés à dire que le fonctionnement de la garantie collective se modèlera sur les circonstances économiques au lieu de les dominer. N'est-ce pas là la rançon de la loi du 25 janvier 1934, plus utilitaire et pragmatique que juridique et théorique ?

SECTION II.

Contrôle du Fonctionnement.

Les administrateurs des Caisses régionales et les administrateurs de la Caisse centrale sont responsables de leur gestion devant les notaires qui les ont élus. D'autre part, les Caisses régionales et la Caisse centrale son placées sous le contrôle du Ministre de la Justice et du Ministre des Finances. Le fonctionnement de la garantie collective des notaires est donc soumis à un double contrôle, un contrôle à la base et un contrôle au sommet.

SOUS-SECTION I.

CONTROLE A LA BASE.

Nous examinerons d'abord le problème du contrôle à la base, puis la gestion qu'il s'agit de contrôler, et enfin l'exercice du contrôle.

§ 1. *Le problème du Contrôle à la base.*

Les textes relatifs à la garantie collective des notaires prévoient les attributions des administrateurs des Caisses et règlent assez minutieusement, nous le verrons, le contrôle du Parquet sur le fonctionnement de la garantie. A lire les textes, il semblerait que l'activité des Conseils d'administration s'identifie à l'activité des Caisses elles-mêmes. Cette impression serait une illusion : il convient de prévoir une activité complémentaire et officieuse de la part des membres des collèges qui nomment les Conseils

d'administration, activité qui a été signalée plus haut; il convient aussi d'admettre que la fonction élective de ces collèges ne se borne pas à l'émission d'un vote, mais postule un droit de surveillance sur la gestion des administrateurs. Ce contrôle des collèges électoraux et son corollaire, la responsabilité pécuniaire des administrateurs, ne sont pas organisés ni même indiqués dans les textes. Leur admission n'est pourtant pas contestable. Les administrateurs des Caisses sont, en effet, les mandataires légaux des notaires qui les ont élus. Or tout mandataire ne doit-il pas rendre compte de sa gestion, aux termes de l'article 1993 du Code Civil ? Bien que les collèges électoraux qui nomment les administrateurs des Caisses ne comprennent eux-mêmes que des délégués, délégués des Compagnies de notaires du ressort de la Cour d'appel, ou délégués des Caisses régionales, suivant le cas, le contrôle de ces délégués sur les administrateurs des Caisses suffit, pour des raisons pratiques. Les délégués des Compagnies de notaires représentent le notariat régional, les délégués des Caisses régionales représentent le notariat national. Les administrateurs des Caisses n'ont de compte à rendre qu'à ces délégués. Administrateurs et délégués sont les seuls éléments des Caisses de garantie. Les délégués n'ont pas de compte à rendre à l'échelon inférieur. Les délégués représentent l'intérêt qu'ont les notaires à une bonne gestion des Caisses, mais, dans le notariat, les Caisses sont des organismes autonomes. Le contrôle des administrateurs des Caisses par leurs confrères n'étant pas organisé par les textes en vigueur, cette organisation sera l'œuvre des notaires eux-mêmes, qui devront s'inspirer des principes du droit commun et des commodités pratiques.

§ 2. *La gestion des Administrateurs.*

La gestion des administrateurs des Caisses comprend deux catégories d'actes. Elle consiste en premier lieu en des manipulations de fonds (encaissements, paiements, dépôts, placements). Elle consiste en second lieu en des

acceptations ou des refus de libéralités. L'intérêt de cette distinction, s'il doit y avoir contrôle, c'est que l'exercice du contrôle sera différent dans chaque catégorie de cas, l'acceptation des libéralités étant susceptible d'un contrôle préventif, l'autorisation préalable, et la manipulation des fonds pouvant donner lieu à une responsabilité pécuniaire, qui intervient après l'acte fautif.

La gestion des Conseils d'administration est une gestion collective. Bien que les textes aient prescrit une division des fonctions entre les administrateurs des Caisses (cinq fonctions pour trois administrateurs aux Caisses régionales : président, secrétaire-trésorier, membre, délégué aux actions judiciaires, délégué à la Caisse centrale; quatre fonctions pour six administrateurs à la Caisse centrale : président, vice-président, secrétaire-trésorier et membres), la surveillance assez facile que les administrateurs peuvent exercer les uns sur les autres, étant donné leur petit nombre, permet d'affirmer que, sauf exception, c'est le Conseil d'administration tout entier qui agit par l'intermédiaire d'un de ses membres, et que la responsabilité encourue par un membre du Conseil d'administration rejoindra sur le Conseil tout entier. C'est seulement dans le cas où un administrateur commettrait une faute dans l'accomplissement d'une fonction qui ne lui est pas dévolue, ou se rendrait coupable d'une faute personnelle dans l'exécution de la mission qui lui est confiée, que la responsabilité du dommage qui en résulterait pour la Caisse resterait à la charge exclusive de l'administrateur coupable.

§ 3. *L'exercice du Contrôle à la base.*

Ce contrôle peut se concevoir sous la forme d'une autorisation préalable ou sous une forme sanctionnatrice.

A) *L'autorisation préalable.*

Dans l'état actuel des textes, les Conseils d'administration des Caisses régionales peuvent accepter librement

toutes sortes de libéralités (article 5, 4°, de la loi). Et la même solution est applicable par analogie au Conseil d'administration de la Caisse centrale. Aucun texte ne prévoyant, dans certains cas du moins, la nécessité d'une autorisation administrative, et la capacité, en la matière, étant la règle, et l'incapacité, l'exception, la liberté entière des Conseils d'administration des Caisses est la solution évidente. A cet égard, la situation du Conseil d'administration d'une Caisse de garantie se différencie de la situation de la direction d'un établissement public ou d'un établissement d'utilité publique, qui, dans certaines hypothèses, doit se munir d'une autorisation administrative; elle est par contre identique à la situation d'un syndicat professionnel, pour lequel l'acceptation d'une libéralité est toujours libre (article 5 de la loi du 21 mars 1884 modifié par l'article premier de la loi du 12 mars 1920).

La solution, quoique indéniable, laisse place à la critique. La faculté reconnue au Conseil d'administration d'une Caisse d'accepter toutes les libéralités a, à notre avis, un caractère excessif. Une acquisition, même à titre gratuit, dépasse la portée d'un acte d'administration pur et simple. Et si l'administration des fonds disponibles est enfermée dans d'assez étroites limites par l'article 18 du décret du 12 juillet 1934 modifié par l'article 2 du décret du 5 août 1935, on ne s'explique pas pourquoi l'acquisition de ces fonds est entièrement libre. Une donation ou un legs peut être fait avec charges ou donner lieu à une réclamation de la famille du disposant. Mais une fois acceptée par son bénéficiaire, la libéralité produit ses effets: il peut en résulter certaines obligations ou certains ennuis pour le bénéficiaire. L'acceptation d'une libéralité est un acte grave, elle peut grever d'un procès ou de certaines prestations l'avenir de la personne bénéficiaire. Tout au moins dans certaines hypothèses à déterminer, le Conseil d'administration ne devrait pas avoir le droit d'engager, par sa seule initiative, l'avenir de la Caisse de garantie. Il faudrait prévoir, dans certains cas, un contrôle préventif, seul adéquat à la situation, sous la forme d'une autorisation, non pas administrative, mais corporative, et préa-

lable à l'acceptation de la libéralité. Ce contrôle préventif serait l'œuvre de l'Assemblée générale des délégués des Compagnies de notaires du ressort, au cas de libéralité à une Caisse régionale, et de l'Assemblée des délégués à la Caisse centrale, élus par les Conseils d'administration des Caisses régionales, au cas de libéralité à la Caisse centrale. La survenance d'un don ou d'un legs devrait donc donner lieu à une Assemblée extraordinaire des délégués.

B) *Le contrôle sanctionnateur.*

Les administrateurs des Caisses encaissent et paient des sommes, doivent déposer les fonds disponibles à la Banque de France ou à la Caisse des Dépôts et Consignations, et les placer dans certaines proportions en certaines valeurs mobilières. A qui doivent-ils justifier du montant des fonds disponibles, à qui doivent-ils rendre compte de leur emploi? Comment et à qui demanderont-ils quitus de leur gestion? Les textes ne règlent pas ces questions. Mais ce silence ne doit pas nous faire penser que les administrateurs des Caisses de garantie ont accepté des pouvoirs dont ils ne pourront jamais obtenir la décharge. Si, en effet, le principe d'une autorisation préalable à l'acceptation de certaines libéralités ne peut résulter que d'une disposition expresse et spéciale, le droit commun étant la capacité, le compte rendu de gestion n'a pas besoin d'être expressément prévu, puisque les administrateurs des Caisses sont les mandataires légaux du collège des délégués qui les ont élus, et que l'article 1993 du Code civil leur est de plein droit applicable. C'est seulement l'organisation de cette seconde forme de contrôle à la base qui pose certains problèmes.

Il sera utile, à cet effet, de rendre plus fréquentes les Assemblées générales des délégués. La loi prévoit un renouvellement biennal et par tiers des membres des Conseils d'administration des Caisses, donc une réunion des délégués tous les deux ans. La circulaire ministérielle du 11 octobre 1934 ajoute : « Il sera procédé dans les mêmes conditions lorsque, par suite d'une cause fortuite, décès

« ou démission, surviendra une vacance dans le sein du « Conseil d'administration. » A ces causes de réunion extraordinaire des délégués il faudra ajouter la suspension, a fortiori la destitution déjà prononcée, d'un administrateur, pour une cause indépendante de la gestion de la Caisse, enfin la volonté de demander des comptes à un administrateur sur lequel pèseraient des soupçons et éventuellement de le révoquer.

A notre avis, les réunions ordinaires des délégués, elles-mêmes, devant avoir pour but non seulement de procéder à une élection (pour les Caisses régionales) ou à deux élections (pour la Caisse centrale), mais encore d'exercer un droit de regard sur la gestion de la Caisse, il serait utile de les faire tenir annuellement et non pas tous les deux ans. Le Conseil d'administration de chaque Caisse régionale doit envoyer tous les ans au Parquet général de la Cour d'appel un exemplaire du bilan des opérations de la Caisse pour l'année précédente. La communication d'un autre exemplaire de ce bilan ne pourrait-elle pas être faite aux réunions annuelles des délégués des Compagnies du ressort ? Le Conseil d'administration de chaque Caisse régionale doit adresser tous les ans à la Caisse centrale, avec l'inventaire de l'actif de sa caisse, un état des cotisations qu'il perçoit. Les réunions annuelles des délégués des Compagnies du ressort ne pourraient-elles pas avoir connaissance de ces documents ? De même, le Conseil d'administration de la Caisse centrale, ayant l'obligation d'envoyer annuellement au Parquet général de la Cour d'appel de Paris un exemplaire du bilan des opérations de la Caisse pour l'année précédente, ne pourrait-il pas envoyer un autre exemplaire de ce bilan aux réunions annuelles des délégués des Caisses régionales.

Avec des réunions ordinaires annuelles, les délégués des Compagnies et les délégués des Caisses régionales seront en mesure d'apprécier la gestion des administrateurs sortants, de leur donner un satisfecit ou de les poursuivre en réparation du dommage pécuniaire que leur gestion maladroite ou malhonnête aurait pu causer à la Caisse.

SOUS-SECTION II.

CONTROLE AU SOMMET.

Ce nouveau contrôle s'exerce par la voie corporative et par la voie administrative.

C'est ainsi que, corporativement, la gestion des Caisses régionales est soumise au contrôle du Conseil d'administration de la Caisse centrale. Chaque année notamment les Caisses régionales doivent adresser à la Caisse centrale, avec l'inventaire de leur actif, un état des cotisations qu'elles perçoivent (article 17 du décret).

Quant au contrôle administratif, le principe en est ainsi posé à l'alinéa premier de l'article 19 du décret : « Les Caisses régionales et la Caisse centrale sont placées « sous le contrôle du Ministre de la Justice et du Minis-
« tre des Finances. » Et le troisième alinéa du même article ajoute : « Des vérifications peuvent être faites par « les fonctionnaires désignés par le Ministre des Finan-
« ces sur la demande du Ministre de la Justice. » Il en résulte que le seul contrôle administratif est celui du Ministre de la Justice, les fonctionnaires de l'administration des Finances agissant alors pour le compte du Ministre de la Justice. Mais les agents ordinaires du contrôle du Ministre de la Justice sont les Parquets.

L'article 20 du décret laisse à un arrêté ministériel le soin de régler les conditions dans lesquelles s'exercera le contrôle des Caisses par les Parquets généraux près les Cours d'appel. Cet arrêté ministériel est intervenu : c'est l'arrêté du 10 octobre 1934. Des dispositions éparses du décret du 12 juillet 1934, et une circulaire ministérielle du 11 octobre 1934 visent aussi le contrôle des Parquets.

Contrôle des Parquets.

Le contrôle des Parquets sur l'organisation et le fonctionnement de la garantie collective des notaires, comme d'ailleurs la surveillance qu'il exerce sur les Commissions de contrôle et l'inspection de la comptabilité des études,

en vertu du décret du 16 mars 1931, est dans la ligne, résulte des principes de notre organisation judiciaire ⁽⁵⁾.

Les éléments de ce contrôle sont assez nombreux. Les occasions d'intervenir ne manqueront pas aux Parquets généraux.

Quand le Conseil d'administration d'une Caisse régionale estime que, dans l'intérêt du service, le siège de la Caisse doit être fixé dans une ville du ressort de la Cour autre que le chef-lieu, le Président du Conseil d'administration devra remettre au Procureur général un extrait du procès-verbal relatif à la délibération qui aura été prise. Le Procureur général devra transmettre cet extrait, avec son avis, au Garde des Sceaux qui, s'il le juge utile, devra assurer la publication de cette décision au *Journal Officiel*.

La circulaire ministérielle du 11 octobre 1934, voulant assurer l'exécution de la loi et du décret, prescrit aux Parquets généraux de convoquer en Assemblée générale, avant une date déterminée, les délégués désignés par les Chambres de discipline, à l'effet d'élire les administrateurs des Caisses, et de réunir, avant une autre date, les administrateurs désignés, pour la répartition entre eux des fonctions prévues. Le Procureur général près la Cour d'appel de Paris, selon cette circulaire, devait agir de même en vue de la constitution du Conseil d'administration de la Caisse centrale et de son bureau. Nous pensons qu'il y a là des mesures transitoires destinées à amorcer l'application de la loi et du décret, à assurer, si nous osons dire, un démarrage, une mise en train.

(5) La loi du 20 avril 1810, dite « loi sur l'organisation de l'ordre judiciaire et l'administration de la justice », est ainsi conçue dans ses articles 45 et 47 :

« ARTICLE 45. — Les Procureurs Généraux exerceront l'action de la justice criminelle dans toute l'étendue de leur ressort; ils veilleront au maintien de l'ordre dans tous les tribunaux; ils auront la surveillance de tous les officiers de police judiciaire et officiers ministériels du ressort.

« ARTICLE 47. — Les substituts du Procureur général exercent la même action dans les mêmes cas, d'après les mêmes règles, sous la surveillance et la direction du Procureur général. En cas d'absence ou empêchement du Procureur général, il est remplacé par le premier avocat général. »

Ce qui était nécessaire au début ne le sera plus, nous l'espérons, quand les Caisses seront constituées et organisées. L'initiative doit appartenir en effet aux intéressés. Les Caisses de garantie sont d'abord la chose des notaires. Les Parquets doivent seulement surveiller et contrôler; ils ne doivent provoquer les réunions des délégués, stimuler leur activité, intervenir directement, que si les dispositions légales ne sont pas observées.

La circulaire ne paraît pas faire la distinction entre les deux missions des Parquets : le contrôle, mission principale, et l'initiative, mission subsidiaire. En effet, elle envisage ainsi l'avenir : « Il conviendra de veiller, d'autre part, à ce que soient strictement observées les dispositions légales relatives aux renouvellements biennaux des Conseils d'administration des Caisses. » Il s'agit donc de contrôle. Puis elle ajoute : « C'est également à votre Parquet général qu'il appartiendra, en ce cas, de réunir l'Assemblée des délégués en vue de pourvoir au remplacement des membres arrivés à l'expiration normale de leur mandat. Les précautions nécessaires devront être prises à cet égard, pour éviter toute interruption dans le fonctionnement de la Caisse. Il sera procédé dans les mêmes conditions, lorsque par suite d'une cause fortuite, décès ou démission, surviendra une vacance dans le sein du Conseil d'administration. » Il s'agit maintenant de l'initiative du Parquet. Nous pensons que la loi et le décret ne fonctionneront normalement qu'avec l'initiative et la bonne volonté des intéressés. Les dispositions de la circulaire qui viennent d'être citées ne sont-elles pas l'indice d'un préjugé défavorable aux notaires, en ce qu'elles supposent leur inertie ?

Les Parquets généraux devront prendre connaissance des états de produits qui leur seront transmis par les Caisses régionales. En cas de cession d'office, ils devront, aussitôt après avoir reçu avis du décret de nomination, envoyer à la Caisse régionale dont relève l'étude transmise deux exemplaires de l'état des produits figurant au dossier de la cession, la Caisse régionale devant, après visa, transmettre un de ces exemplaires à la Caisse centrale.

Il appartiendra encore aux Parquets d'examiner avec le plus grand soin les bilans des opérations des Caisses pour l'année précédente, que, conformément aux textes réglementaires, les Conseils d'administration des Caisses sont tenus de leur communiquer avant le 15 février de chaque année. Les Parquets devront notamment vérifier si les cotisations ont été versées d'une façon régulière et aux époques requises, si les fonds disponibles des Caisses ont fait l'objet de dépôts ou de placements conformes aux règles impératives de l'article 18 du décret du 12 juillet 1934; ils ne devront pas hésiter, si les frais d'administration et de gestion des Caisses leur paraissent excessifs, à en demander la justification et à en exiger, le cas échéant, la réduction.

Dans le cas où un notaire est en retard dans le versement de sa cotisation annuelle, il peut encourir une sanction disciplinaire. La Caisse peut, à cet égard, saisir soit la Chambre de discipline, soit le Parquet; mais ce dernier doit toujours être tenu au courant des poursuites requises.

Les Parquets de Cour d'appel doivent aviser les Caisses régionales de toute suppression d'office notarial qui serait réalisée dans leur ressort.

Chaque fois qu'il est justifié de la défaillance d'un notaire, dans les conditions prévues à l'article 3 du décret du 12 juillet 1934, la Caisse régionale doit en informer immédiatement le Procureur général près la Cour d'appel et le tenir au courant de la suite donnée à la réclamation (article 5 de l'arrêté ministériel). Le Procureur général devra en aviser aussitôt la Chancellerie et provoquer toutes mesures qui, suivant les circonstances, lui paraîtront devoir être envisagées à l'égard du notaire défaillant.

Chaque fois que la Caisse centrale sera saisie par une Caisse régionale d'une demande d'avance, par application de l'article 8 de la loi du 25 janvier 1934, elle devra en informer le Procureur général près la Cour d'appel de Paris, en lui faisant connaître la suite qui lui aura été réservée. Elle devra également lui communiquer le détail des règlements ultérieurs auxquels donneront lieu lesdites avances.

Lorsque des Caisses régionales se trouveront, en raison de l'insuffisance de leur actif, dans l'impossibilité de s'acquitter immédiatement et entièrement des sommes mises à leur charge par la Caisse centrale, et invoqueront le bénéfice des dispositions de l'alinéa 4 de l'article 8 de la loi du 25 janvier 1934, la Caisse centrale, si elle estime opportun d'augmenter, par application du deuxième alinéa de l'article 14 du décret du 12 juillet 1934, la cotisation annuelle payée par les membres des dites Caisses régionales, soumettra à l'agrément du Ministre de la Justice, par l'intermédiaire du Procureur général de Paris, ses propositions à cet effet (article 6 de l'arrêté ministériel).

Indépendamment des communications ainsi prescrites, le Conseil d'administration de chaque Caisse régionale est tenu d'adresser, à la première réquisition, au Procureur général près la Cour d'appel dont elle dépend, tous renseignements nécessaires pour l'exercice du contrôle établi par l'article 19 du décret du 12 juillet 1934. Il devra mettre à la disposition des inspecteurs chargés des vérifications prévues par ce texte, tous livres et documents dont ils pourraient avoir besoin pour l'accomplissement de leur mission. Les mêmes obligations sont imposées au Conseil d'administration de la Caisse centrale (article 7 de l'arrêté ministériel).

SECTION III.

Nature juridique des Caisses.

Les Caisses de garantie du notariat ont la personnalité morale. Mais beaucoup de groupements sociaux ont la personnalité morale. Ils ne s'en répartissent pas moins, au point de vue juridique, en plusieurs catégories fondamentales. Les Caisses de garantie peuvent-elles rentrer dans l'une de ces catégories ? La question se pose pour les trois catégories suivantes de groupements sociaux : les groupements purement privés, les établissements publics, les établissements d'utilité publique. Ou bien les Caisses de garantie ne constitueraient-elles pas des organismes dont la nature juridique, rebelle à tout cadre préexistant, serait vraiment *sui generis* ?

SOUS-SECTION I.

EXCLUSION DE L'IDÉE DE GROUPEMENT PRIVÉ.

Il s'agit ici de comparer les Caisses de garantie aux groupements privés qui ont une personnalité civile, à l'exclusion des associations reconnues d'utilité publique, dont il sera question plus loin. Nous nous bornerons aux sociétés civiles et commerciales et aux associations simplement déclarées.

Les Caisses de garantie du notariat diffèrent des sociétés et des associations sous plusieurs rapports : elles en diffèrent par l'origine, par le but poursuivi, par le contrôle de leur activité, et par l'absence d'imposition.

§ 1. *Origine.*

Elles en diffèrent d'abord par leur origine. Les Caisses de garantie ont été prévues et rendues obligatoires par une loi, alors que les sociétés civiles et commerciales, et les associations, résultent de la volonté et de la liberté des individus.

§ 2. *But.*

Une deuxième différence résulte du but poursuivi. Une société civile ou commerciale a pour but un partage de bénéfices. C'est ce qui résulte de l'article 1832 du Code Civil, ainsi rédigé : « La société est un contrat par lequel « deux ou plusieurs personnes conviennent de mettre « quelque chose en commun, dans la vue de partager le « bénéfice qui pourra en résulter. » Tel n'est évidemment pas le but des Caisses de garantie. Sans doute, la définition de l'article 1832 du Code civil est-elle un peu étroite. Il peut y avoir société sans partage de bénéfices. Le simple usage d'une chose déterminée (article 1841 du Code civil), la réalisation d'économies, peuvent être les motifs de constitution d'une société. Le but d'une société est un but lucratif. Les membres d'une société visent leur intérêt personnel et matériel. L'institution des Caisses de garantie a, au contraire, pour but primordial, non pas tant la sauvegarde des intérêts des notaires que la protection des intérêts de la clientèle des études, la sauvegarde des premiers résultant de la protection des seconds. Et l'intérêt des notaires dont il s'agit n'est pas directement un intérêt matériel, c'est principalement un intérêt moral, l'honneur, la considération, le crédit de la corporation, dont la compromission risque d'avoir des conséquences pécuniaires dommageables.

Le but des Caisses de garantie se rapprocherait-il donc du but des associations, ainsi défini par l'article premier de la loi du 1^{er} juillet 1901 : « L'association est la conven-

« tion par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent
« en commun d'une façon permanente leurs connais-
« ces ou leur activité dans un but autre que de partager
« des bénéfices. » Le but des associations est donc défini négativement, par contraste avec le but des sociétés. Les associations poursuivent ordinairement un but d'intérêt général (charitable, littéraire, artistique...) : elles agissent alors dans l'intérêt d'autrui et non dans l'intérêt personnel de leurs membres. On pourrait donc dire que le but des Caisses de garantie se rapproche du but des associations. Mais l'intérêt général n'est pas le parfait critérium des associations puisqu'on trouve des associations qui se forment dans l'intérêt personnel de leurs membres (cercles, communautés religieuses, syndicats), dès lors que l'avantage qu'elles leur procurent ne se présente pas sous la forme d'un partage de bénéfices, ou plus largement sous une forme pécuniaire, ou mieux encore matérielle. Et même, le but d'intérêt général sur lequel se fonde la plus grande partie des associations n'a pas le même caractère que le but d'intérêt général poursuivi par l'institution des Caisses de garantie. Le but des Caisses de garantie a un caractère d'urgence plus marqué que le but des associations désintéressées. La garantie collective des notaires répondait, sinon à une exigence de stricte justice, du moins à un besoin d'équité; la formation d'associations désintéressées répond au besoin social d'une spiritualité plus intense et plus riche, besoin moins fondamental et moins élémentaire que le besoin d'équité.

§ 3. *Contrôle administratif.*

Les sociétés civiles et commerciales s'administrent elles-mêmes, à leur guise. Il en va de même des associations déclarées, dans la mesure de leur capacité. Aucun de leurs actes de gestion ou même d'acquisition n'a besoin d'être autorisé. Sans doute, les Conseils d'administration des Caisses de garantie sont-ils aussi exemptés d'autorisations préalables dans leur gestion, mais cette gestion se limite à

des encaissements, des paiements, des dépôts et des placements, et, en dehors du contrôle de leurs électeurs, qui ne leur est pas propre, ils sont soumis à un contrôle administratif qui les distingue, le contrôle des Parquets.

§ 4. *Absence d'imposition.*

N'étant assimilables à aucun groupement privé, les Caisses de garantie ne sont soumises, en l'absence d'un texte spécial, à aucun des impôts susceptibles de frapper une société civile ou commerciale ou une association déclarée.

SOUS-SECTION II.

EXCLUSION DE L'IDÉE D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC.

Si les Caisses de garantie ne sont pas assimilables à des groupements privés, ne seraient-elles pas des établissements publics, c'est-à-dire des services administratifs pourvus de personnalité juridique ? Là encore, l'assimilation n'est pas possible. D'importantes différences séparent les Caisses de garantie des établissements publics, sous le rapport de l'origine de leurs ressources, de la capacité, de la garantie de leur gestion, et de la comptabilité.

§ 1. *Ressources.*

A la différence des ressources des établissements publics, les ressources des Caisses de garantie ne dérivent pas de l'impôt ni de redevances assimilables à l'impôt.

§ 2. *Capacité.*

Ni les établissements publics ni les Caisses de garantie du notariat n'ont une capacité juridique complète. Mais

leur situation respective, à cet égard, diffère tant au point de vue de la gestion proprement dite qu'au point de vue des acquisitions à titre gratuit.

A) *Gestion.*

La gestion des Conseils d'administration des Caisses de garantie se borne à certains actes déterminés. La gestion des établissements publics est plus variée, mais elle est soumise à d'autres limites. C'est ainsi notamment que les baux des biens appartenant aux établissements publics sont soumis à des règles administratives (article 1712 du Code Civil), et que les établissements publics ne peuvent transiger sans une autorisation expresse du chef de l'Etat (article 2043 du Code Civil).

B) *Acquisitions à titre gratuit.*

Alors que les Conseils d'administration des Caisses de garantie peuvent accepter sans aucune autorisation préalable tous les dons et les legs qui leur sont faits, les établissements publics, depuis la loi du 4 février 1901, acceptent ou refusent sans autorisation de l'administration supérieure les seuls dons ou legs qui leur sont faits sans charges, conditions, ni affectation immobilière; quand il y a charge, condition ou affectation immobilière, l'autorisation du préfet est nécessaire s'il s'agit d'un établissement départemental ou communal, et s'il s'agit d'un établissement national, l'autorisation doit émaner d'un décret en Conseil d'Etat. Si les dons et legs donnent lieu à des réclamations des familles, un décret en Conseil d'Etat doit toujours intervenir.

La capacité des Conseils d'administration des Caisses de garantie se marque d'une part par une gestion restreinte à des paiements, des encaissements, des dépôts et des placements, et d'autre part par une liberté absolue de recevoir des libéralités. Elle est donc bien différente de la capacité des établissements publics. Il en résulte notamment qu'une Caisse de garantie ne peut acquérir à titre

onéreux, mais que si un immeuble lui advient à titre gratuit, elle aura le choix entre deux solutions : ou bien faire fructifier l'immeuble et donner aux revenus perçus l'affectation prévue à l'article 18 du décret, ou bien faire vendre l'immeuble et donner au prix la même affectation. La liberté de ce choix, dans l'état actuel des textes, doit être laissée au Conseil d'administration, solution qui n'est pas meilleure que la liberté absolue de l'acceptation ou du refus des libéralités, qui doit lui être aussi reconnue.

§ 3. *Garantie spéciale aux établissements publics.*

Les biens des comptables des établissements publics sont frappés d'une hypothèque légale (article 2121 du Code Civil) ; cette garantie n'existe pas sur les biens des secrétaires-trésoriers des Caisses de garantie.

§ 4. *Comptabilité.*

Les comptes des établissements publics sont soumis aux règles de la comptabilité publique. Leurs comptables sont justiciables de la Cour des comptes ou des Conseils de préfecture. Les comptes des Caisses de garantie ne sont soumis à aucun contrôle juridictionnel, mais au contrôle corporatif et au contrôle des Parquets.

SOUS-SECTION III.

EXCLUSION DE L'IDÉE D'ÉTABLISSEMENT D'UTILITÉ PUBLIQUE.

La personnalité des sociétés civiles et commerciales et des associations déclarées, et la personnalité des établissements publics n'ont donc pas les mêmes attributions que la personnalité des Caisses de garantie. Faudrait-il voir alors dans les Caisses du notariat une variété d'établissements

d'utilité publique, d'associations reconnues d'utilité publique ? Il ne le semble pas, car, de cette nouvelle comparaison se dégagent de notables différences entre les Caisses et les établissements d'utilité publique, tant du point de vue de leur origine que de leur capacité et de leur mode éventuel de disparition.

§ 1. *Origine.*

Alors que le décret rendu après avis du Conseil d'Etat couronne, pour ainsi dire, une association qui existe déjà, qui a fait ses preuves et se révèle viable, la loi et le décret de 1934 ont rendu obligatoires les Caisses de garantie dont elles ont réglé le fonctionnement. L'initiative privée des notaires a encore son rôle à jouer, mais elle doit se conformer aux moules législatifs et réglementaires.

§ 2. *Capacité.*

A) *Acquisitions à titre gratuit.*

Alors que le Conseil d'administration d'une Caisse de garantie peut toujours accepter sans autorisation les libéralités qui sont faites à la Caisse, le Conseil d'administration d'un établissement d'utilité publique doit toujours avoir une autorisation. Cette autorisation doit émaner du préfet, sauf dans deux cas : 1° s'il s'agit d'immeubles valant plus de 10.000 francs ; 2° si la libéralité provoque la réclamation de la famille du testateur. Il faut, dans ces deux hypothèses, un décret en Conseil d'Etat.

B) *Gestion.*

La gestion du fonds de garantie des Caisses du notariat est restreinte à certains actes. Sans doute, le Conseil d'Etat, dont l'avis est obligatoire pour l'obtention de la reconnaissance d'utilité publique, subordonne-t-il cette faveur à

l'adoption de certaines conditions, énoncées dans des statuts types, et dont les principales sont la détermination de l'emploi des ressources, la constitution d'un fonds de réserve placé en titres garantis par l'Etat, la communication des comptes à toute réquisition, et un rapport annuel au préfet et au ministre. Mais, sous réserve de ces engagements envers l'autorité supérieure, la gestion du patrimoine d'un établissement d'utilité publique est une gestion libre. Encore convient-il de remarquer que si les administrateurs d'un établissement d'utilité publique, après avoir accepté les engagements exigés par les statuts-types, oublient de s'y conformer, aucune sanction n'est prévue dans quelque texte que ce soit, de sorte que l'administration n'a aucun moyen efficace d'exiger l'observance régulière des engagements acceptés. Et de fait, beaucoup d'établissements d'utilité publique, quoique très correctement gérés, s'abstiennent de communiquer au ministère des rapports et des comptes qui ne sont, lorsqu'on les y adresse, ni lus, ni contrôlés, ni conservés. Mais cet état de choses, tout regrettable qu'il soit quand il s'agit de la gestion d'un établissement d'utilité publique, serait intolérable pour la gestion d'une Caisse de garantie, où la limitation des pouvoirs des administrateurs et le contrôle des Parquets sont de principe et sont essentiellement liés. Le zèle des Parquets et le stimulant de l'intérêt privé chez les notaires mettraient vite un frein aux abus possibles d'un administrateur de Caisse.

§ 3. *Disparition.*

La disparition d'un établissement d'utilité publique pourrait résulter soit de la cessation de son entreprise, soit du retrait de la reconnaissance d'utilité publique par un décret en Conseil d'Etat, dans le cas où la mauvaise administration de l'établissement serait notoire et ferait scandale. Les Caisses de garantie ne pourraient être supprimées que par une loi, mais un décret pris en la forme de règlement d'administration publique pourrait modifier le fonctionnement de la garantie collective (argu-

ment tiré de l'article 13 de la loi). D'ailleurs une telle suppression ou une telle modification ne pourrait s'inspirer que de motifs ayant une portée générale.

Ainsi donc, pas plus qu'à des établissements publics, des sociétés civiles et commerciales et des associations déclarées, les Caisses de garantie du notariat ne sont assimilables à des établissements d'utilité publique. Puisqu'elles ne peuvent être expliquées par aucune notion préexistante, il faut donc dire que les Caisses de garantie ont une nature particulière.

SOUS-SECTION IV.

CARACTÈRE « SUI GENERIS » DES CAISSES DE GARANTIE.

Dire qu'une institution a un caractère *sui generis* peut quelquefois être une solution de pis-aller, l'aveu d'une impuissance à la définir positivement. Serait-ce le cas des Caisses de garantie du notariat ? Nous ne le pensons pas. Il est possible de marquer le caractère des Caisses de garantie, non plus en opposition avec d'autres groupements sociaux doués de la personnalité civile, mais positivement, en lui-même.

Le caractère propre des Caisses de garantie est le caractère dualiste. Les Caisses ont quelque chose de mixte et d'hybride, que l'on retrouve aussi bien dans leur origine que dans leurs attributions et les conditions de leur fonctionnement.

§ 1. *La dualité à l'origine.*

La loi et le décret instituent les Caisses, mais les notaires les constituent. Les textes ordonnent, mais laissent la liberté à la base. Un cadre est imposé au notariat, mais c'est aux notaires de le remplir comme ils l'entendent.

§ 2. *La dualité dans les attributions.*

Aux attributions officielles l'expérience ajoutera des attributions officieuses. La gestion des fonds par les administrateurs, enfermée dans d'étroites limites, s'accompagnera d'une mission de surveillance, qui ne peut qu'être suggérée, ou à tout le moins indiquée par les textes. La fonction élective des délégués appelle une fonction de contrôle sur leurs élus. Et même, si le contrôle à exercer par les délégués est la conséquence normale de leur électorat, comme la mission de surveillance dévolue aux administrateurs est la charge normale de leur gestion de fonds, charge prévue par les textes, mais susceptible de prendre du développement, une interpénétration de ce contrôle et de cette surveillance est à prévoir. Les délégués ne seront-ils pas tout désignés pour aider de leurs renseignements les administrateurs, ne seront-ils pas les intermédiaires entre les administrateurs et le notariat régional? Et les administrateurs ne devront-ils pas se rendre à des convocations des délégués plus nombreuses que celles qui résultent des textes?

§ 3. *La dualité dans les conditions de fonctionnement.*

Au contrôle administratif des Parquets, les principes du droit et l'expérience commanderont d'ajouter le contrôle corporatif des notaires électeurs.

Et la garantie collective des notaires ne sera viable que si le stimulant de l'intérêt privé joue à la fois chez les notaires et chez leur clientèle. Cette réforme intéresse à la fois la corporation notariale et le public. Il est juste qu'à l'effort intellectuel et financier supplémentaire demandé aux notaires corresponde un effort de même caractère chez leurs clients.

Comment expliquer la dualité inhérente aux Caisses de garantie, sinon en disant qu'elle est à l'image de l'activité et du rôle des notaires, et de l'institution notariale elle-même?

Il y a une correspondance et une affinité naturelles entre une garantie et la personne qui la donne. L'activité professionnelle des notaires n'a-t-elle pas un caractère officiel et un caractère officieux ? Les notaires ne sont-ils pas en même temps que des délégués de la puissance publique les conseillers des familles ? Et si les Caisses de garantie ne sont assimilables ni aux sociétés civiles ou commerciales, ni aux associations déclarées, tous groupements où le caractère privé l'emporte sur le caractère public, ni aux établissements publics, qui relèvent exclusivement du droit public, ni même aux établissements d'utilité publique, dont le caractère public l'emporte sur le caractère privé, n'est-ce pas parce que les notaires ne sont ni des commerçants, ni des fonctionnaires, ni des philanthropes plus ou moins dilettantes, mais des officiers ministériels, dont la mission est non seulement de concilier les intérêts privés opposés, mais encore de mettre les intérêts privés en harmonie avec l'intérêt général, n'est-ce pas enfin parce que l'institution notariale est à l'intersection exacte du droit privé et du droit public ?

SECTION IV.

Application de la Garantie collective aux Départements recouvrés.

L'aménagement et le fonctionnement des Caisses sont donc à l'image même de la profession notariale. Et notamment la patrimonialité des études est une des conditions du bon fonctionnement de la garantie. Dans l'hypothèse où une Caisse régionale est obligée de payer pour un notaire, elle doit pouvoir, lors de la liquidation du patrimoine du notaire défaillant, rentrer dans une partie tout au moins de ses avances, en opérant, en vertu de sa subrogation aux droits du client désintéressé, un prélèvement sur le prix de cession de l'office. Or, tandis que, dans le reste de la France, les charges des notaires représentent une valeur souvent considérable, dans le ressort de la Cour d'appel de Colmar, le régime de la vénalité des offices ministériels n'existe pas, les notaires étant nommés directement par les Pouvoirs publics. Priver la Caisse de garantie des départements recouvrés, dans le cas où elle se serait substituée à un notaire défaillant, du gage que constitue pour les autres Caisses la valeur de l'étude, c'eût été instituer une inégalité de traitement injustifiable. C'est la raison pour laquelle l'article 14 de la loi du 25 janvier 1934 a résolu ainsi le problème : « Les dispositions de la présente loi ne
« seront applicables aux départements du Haut-Rhin, du
« Bas-Rhin et de la Moselle que lorsqu'un règlement
« d'administration publique spécial pour ces trois
« départements en aura réglé les conditions d'appli-
« cation. »

La loi de 1934 aurait pu décider tout aussi bien qu'elle n'était pas applicable aux notaires d'Alsace-Lorraine. Sans doute la loi du 17 juillet 1925 a-t-elle introduit dans les

trois départements recouverts « toutes les dispositions des « lois et règlements français, relatifs à l'organisation, la « discipline et la comptabilité notariales ». Mais une loi peut toujours apporter une exception à une autre loi. Si donc la loi de 1934 déclare applicable au notariat d'Alsace-Lorraine le principe de la garantie collective, c'est qu'elle y a été déterminée par de sérieuses raisons. Les défaillances notariales préjudiciables à la clientèle peuvent se produire dans le ressort de la Cour de Colmar comme ailleurs. De plus, les notaires d'Alsace-Lorraine ont comme les autres profité des perfectionnements apportés au contrôle et à la tenue de la comptabilité notariale par le décret du 16 mars 1931. Par conséquent, c'est l'aménagement seul de la garantie collective qui sera différent dans nos trois départements recouverts de ce qu'il est dans le reste de la France. Néanmoins cette divergence sera regrettable, car elle constituera une rétrogradation dans la voie de l'assimilation. Au surplus le règlement d'administration publique spécial pour les trois départements recouverts ne pourra pas porter atteinte au caractère subsidiaire de la garantie, qui est une des bases de la loi du 25 janvier 1934. En fin de compte, la meilleure solution serait d'établir en Alsace-Lorraine la patrimonialité des offices de notaire, telle qu'elle existe dans le reste du pays, et d'y mettre en vigueur les mêmes textes en ce qui concerne la garantie collective des notaires.

Le règlement d'administration publique annoncé à l'article 14 de la loi n'est pas encore intervenu. Aucune Caisse de garantie, jusqu'à ce jour, n'a été constituée dans le ressort de la Cour de Colmar. Cette situation ne saurait se prolonger sans inconvénient.

SECTION V.

Jugement d'ensemble.

Telle est donc la réglementation actuelle de la garantie collective des notaires.

Certaines lacunes et certaines erreurs contenues dans les textes ont été signalées au cours du commentaire. L'expérience en révélera sans doute d'autres.

Mais d'une manière générale on peut dire que l'application de la loi et du décret organisant la garantie collective imposera de lourds sacrifices au notariat. L'institution de la garantie collective des notaires est survenue en pleine crise économique, alors que les produits des études étaient sur une pente descendante. Le notariat a subi les conséquences de la pénurie des affaires. Les mutations immobilières se sont raréfiées, surtout dans certaines régions. En raison de la baisse considérable des valeurs mobilières ainsi que des revenus des immeubles, les actifs de successions se sont trouvés réduits. Parallèlement à la diminution du volume des affaires, se produisait une augmentation des frais généraux. Si la garantie collective fait partie d'un ensemble historique et intellectuel (crise notariale - réformes et inspections de comptabilité - recrutement notarial), elle fait maintenant partie d'un ensemble économique et concret, les frais généraux des notaires. Les cotisations versées aux Caisses de garantie s'ajoutent en effet aux impôts de toute nature qui frappent les notaires, parmi lesquels on peut compter la patente, l'impôt sur les bénéfices, les impôts personnels et mobiliers, auxquels il faut joindre les contributions pour les assurances sociales, les versements à la Caisse centrale de compensation, au titre des allocations familiales, et les cotisations payées aux Chambres de notaires, sensiblement

accrues depuis que l'inspection par Cour d'appel de la comptabilité des études a été mise à leur charge. Et les cotisations aux Caisses de garantie seront d'autant plus difficilement supportables pour les notaires qu'elles ne constitueront pas un élément stable de leurs frais généraux, puisqu'elles sont susceptibles de varier dans la proportion de un à huit.

Plus fréquemment la solidarité notariale entrera en jeu, plus se réduira l'actif des Caisses et plus se relèvera le taux des cotisations, et moins nombreuses seront pour la clientèle des études les chances d'obtenir un règlement rapide de ce qui lui est dû, puisque, dans l'hypothèse la plus pessimiste prévue dans les textes, au cas où la solidarité nationale des notaires est, elle-même, impuissante à donner satisfaction immédiate et intégrale au public, le règlement des droits de ce dernier est reporté aux exercices ultérieurs.

Si donc l'application extrême de la réforme aboutit à un échec, ne serait-ce pas qu'elle renferme en elle un principe d'autodestruction, ou plutôt ne serait-ce pas qu'elle n'a pas en elle-même sa raison d'être. La garantie collective des notaires ne sera viable qu'à la condition de recevoir une application limitée. Elle n'atteindra son double but, sauvegarde des intérêts du public et du crédit notarial, qu'à la condition d'être encadrée et étayée par d'autres réformes, dont la mise en œuvre est désormais nécessaire à l'institution notariale et à la clientèle des études.

Titre II

Réformes souhaitables

Titre II

Réformes souhaitables

Le commentaire des textes a révélé des lacunes et des erreurs. Pour combler les unes et corriger les autres, il est permis de compter, suivant les cas, sur l'instauration de certains usages ou sur l'intervention de nouveaux textes. Les réformes qui en résulteront seront des réformes de détail, inhérentes à l'organisation et au fonctionnement de la garantie.

A côté de ces réformes particulières et intrinsèques, on peut envisager des réformes générales susceptibles d'aider au fonctionnement de la garantie, de la rendre notamment moins lourde pour le notariat. Tel serait le cas de l'obligation de l'assurance professionnelle pour les notaires ⁽¹⁾,

(1) La garantie collective des notaires et l'assurance de responsabilité professionnelle de ces officiers ministériels n'ont pas, nous l'avons vu, la même nature juridique ni le même champ d'application. Mais sur certains points il y a une interférence et une coïncidence de ces deux institutions. Dans la mesure où il s'agit de la restitution de dépôts professionnels dont la non-représentation par le notaire n'est due ni à un cas fortuit, ni à la faute intentionnelle ou dolosive du notaire, on peut dire que l'assurance professionnelle rendra moins onéreuse pour le notariat l'application de la garantie collective.

Que si l'on envisage directement l'intérêt de la clientèle des études, qui, en cas de défaillance notariale, ne reçoit qu'une satisfaction partielle du fait de l'entrée en jeu de la garantie collective, puisque la créance garantie par la corporation notariale est essentiellement limitée, l'assurance professionnelle notariale pose alors divers problèmes qui,

du relèvement du tarif légal des notaires. On pourrait encore envisager, dans le même ordre d'idées, de rendre obligatoire la forme notariée pour tous les actes translatifs et déclaratifs de propriété immobilière ainsi que pour les cessions et mantissements des fonds de commerce. Mais ces réformes n'ont avec notre sujet qu'un rapport somme toute accidentel. Elles posent des questions de principe et des questions d'opportunité dont l'intérêt est si général que leur examen sortirait du cadre de ce travail.

Il y a enfin une troisième catégorie de réformes, que nous allons envisager maintenant. Sans être inhérentes au fonctionnement et à l'organisation de la garantie, elles ne sont pourtant pas liées accidentellement à ce fonctionnement et à cette organisation. Il y a connexité étroite, relations naturelles et organiques entre la garantie collective et cette troisième série de réformes. La garantie collective a un caractère réparateur. Les réformes qu'il

pour sortir du cadre de cette étude, n'en ont pas moins avec elle un lien qui n'est pas contestable. Et si ce lien n'est pas un lien organique, il est tout de même mieux qu'un lien accidentel.

En 1883 fut fondée au Mans une société, la *Mutuelle générale française* ou *Mutuelle du Mans*, pour assurer les notaires professionnellement. Tout récemment une autre société française a été constituée, la *Mutuelle Notariale*, dont le siège est à Paris, et dont l'assemblée générale constitutive a eu lieu le 9 août 1933. Ces deux sociétés ont pour objet de garantir à l'assuré, jusqu'à due concurrence des sommes déterminées au contrat, la responsabilité pécuniaire qu'il peut encourir en sa qualité de notaire, dans l'exercice de ses fonctions, à l'égard de ses clients et des tiers. La société suisse d'assurance « *Winterthur* », ayant une direction pour la France et l'Afrique du Nord, à Paris, garantit également depuis quelques années la responsabilité civile professionnelle des notaires et les risques annexes : vol, détournements, erreurs de caisse, etc.

L'assurance professionnelle notariale paraît appelée à prendre de l'extension, et quant aux personnes assurées et quant aux risques couverts. Notamment, outre l'assurance individuelle des notaires, il y a à organiser l'assurance des caisses régionales de garantie, qui est à juste titre enfermée dans certaines limites par l'article 8, 3^e alinéa, et par l'article 10 du décret du 12 juillet 1934. Quant à l'assurance des risques d'inspection au profit des Chambres de notaires et des commissions de contrôle, soit de leur fait personnel, soit du fait de leurs membres, soit du fait des inspecteurs et vérificateurs de comptabilité délégués par elles, elle est déjà passée du plan des idées au plan des faits.

convient d'aborder ont un caractère préventif. Leur adoption aurait pour effet de rendre moins fréquente l'entrée en jeu de la garantie collective des notaires. Il s'agit de l'organisation de la déconfiture notariale, de certaines améliorations de comptabilité, et d'un accroissement de l'autorité des Chambres de notaires, que nous examinerons dans autant de chapitres.

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DE LA DÉCONFITURE NOTARIALE

La garantie collective des notaires a un caractère subsidiaire. Les avances de la Caisse de garantie sont provisoires; pour tout ce qu'elle a payé, la Caisse a un recours contre le notaire défaillant. Il faudra donc réaliser les biens du notaire et répartir leur produit. Dans l'exercice de son recours la Caisse n'est pas privilégiée, elle se trouve en concours avec les créanciers personnels du notaire. La liquidation du patrimoine des notaires en état de déconfiture, comme d'ailleurs la liquidation du patrimoine de toute personne non commerçante en état de déconfiture, n'est pas organisée dans le Droit français actuel. Il convient de signaler les inconvénients de cet état de choses pour les Caisses notariales de garantie, et de préconiser une organisation de la déconfiture des notaires.

SECTION I.

Raisons d'être d'une Organisation de la Déconfiture notariale.

Le principe de la matière est posé à l'alinéa premier de l'article 537 du Code Civil: « Les particuliers ont la libre
« disposition des biens qui leur appartiennent, sous les

« modifications établies par les lois. » L'article 443 du Code de Commerce apporte à ce principe une importante exception, ainsi formulée : « Le jugement déclaratif de la « faillite emporte, de plein droit, à partir de sa date, « dessaisissement pour le failli de l'administration de « tous ses biens, même de ceux qui peuvent lui échoir « tant qu'il est en état de faillite. A partir de ce jugement « toute action mobilière ou immobilière ne pourra être « suivie ou intentée que contre les syndics. Il en sera de « même de toute voie d'exécution tant sur les meubles « que sur les immeubles. » Cette exception est particulière au droit commercial. Sans doute l'article 1961 du Code Civil, relatif au séquestre judiciaire, autorise-t-il dans des cas spéciaux un dessaisissement partiel du propriétaire ; mais il ne permet pas aux tribunaux d'étendre la mise sous séquestre au patrimoine entier du non commerçant, ni de donner au séquestre des pouvoirs autres que ceux qui sont nécessaires pour la conservation de la chose. Ils ne pourrait pas l'investir, par exemple, du pouvoir de toucher les sommes dues au débiteur et de procéder à toutes distributions amiables entre les créanciers ⁽¹⁾. La liquidation et la répartition du patrimoine personnel du notaire ne pourront se faire que par des saisies successives, lesquelles se termineront seulement par des distributions par contribution ou des ordres, toutes procédures longues et onéreuses. Mais, dans l'intervalle, des valeurs incorporelles importantes peuvent échapper aux créanciers, si le notaire les dissimule. Les créanciers risquent encore d'être victimes de fraudes : paiements de faveur à certains créanciers aux dépens des autres, ventes de meubles et d'immeubles à des prix inférieurs aux prix réellement payés, reconnaissances de dettes fictives, constitutions de gages ou de privilèges au profit de certains et au détriment de la masse, ventes ou donations fictives, transformation de propriétés apparentes, faciles à saisir, en argent comptant ou en valeurs mobilières. Contre ces risques les créanciers ont bien l'action révocatoire, dite paulienne, et

(1) Cassation Chambre civile, 17 janvier 1855, D. 55-1-11.

l'action en déclaration de simulation, mais les conditions d'application et les effets de ces actions sont limités. La cession de biens (articles 1265-1270 du Code Civil) est une solution insuffisante également : la cession de biens volontaire exige précisément la volonté du débiteur et n'a d'autres effets que ceux qui résultent des stipulations mêmes du contrat passé entre le débiteur et les créanciers (article 1267) ; quant à la cession de biens judiciaire, elle est devenue très rare, puisque la contrainte par corps n'existe plus en matière civile (article 1268).

L'absence d'organisation de la déconfiture du notaire risque de consacrer des inégalités et des irrégularités. Le péril existe sans doute pour tous les créanciers du notaire défaillant, mais ne faut-il pas spécialement ménager la clientèle qui a déposé ses fonds dans l'étude de ce notaire et le notariat régional, qui subira en dernier ressort les conséquences financières d'un état de choses anarchique ?

La situation n'est pas seulement dangereuse ; elle est encore inutilement compliquée. La loi prévoit contre la Caisse régionale de garantie l'action individuelle de chaque client menacé de spoliation. Quant au recours de la Caisse qui a payé contre le notaire défaillant, bien qu'il ne soit pas indiqué dans le texte, il est prévu dans les travaux préparatoires et conforme à l'esprit de la loi. D'autre part, la garantie de la Caisse ne jouera pas automatiquement : le dépôt devra avoir une cause professionnelle et être exigible, ce qui implique un examen de ses tenants et aboutissants. Il faut encore tenir compte de ce fait que la réglementation actuelle de la garantie collective n'exclut pas la discussion préalable des biens du notaire par un ou plusieurs clients déposants et sur leur initiative personnelle ; et, en cas d'insuffisance des biens du notaire, il convient d'admettre le recours de ces clients contre la Caisse. Sans doute, ces actions et ces recours individuels des clients contre le notaire, des clients contre la Caisse, de la Caisse contre le notaire, sont-ils plus théoriques que pratiques. En fait, il est probable qu'en cas de menace de catastrophe notariale les Caisses prendront les devants, de manière à assurer le désintéressement de la clientèle

dépositaire le plus vite possible. Mais il y a là un remède tout empirique à une réglementation dont la base est individualiste. La liquidation du patrimoine personnel du notaire qui ne peut pas faire face aux engagements qu'il a souscrits doit être régie par un texte; et ce texte doit s'inspirer de l'idée que les Caisses de garantie, représentant le notariat régional, doivent sauvegarder le plus sûrement et le plus vite possible les intérêts d'une catégorie particulièrement intéressante de créanciers du notaire défaillant, la clientèle dépositaire de fonds.

L'organisation de la déconfiture notariale s'impose d'autant plus, à notre avis, que, dans l'hypothèse où le notaire insolvable s'est livré à des opérations de commerce, la jurisprudence décide qu'il peut être mis en faillite ⁽²⁾. Un autre motif en faveur de cette réforme réside dans le fait que la faillite civile existe dans nos trois départements recouverts du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Le droit allemand appliquait en effet la procédure du concours, analogue à notre faillite, aux débiteurs civils comme aux commerçants. La loi du 1^{er} juin 1924 a décidé, dans son article 22, que les lois françaises sur la faillite et la liquidation judiciaire s'appliqueraient aux débiteurs non commerçants domiciliés en Alsace et Lorraine, précisant notamment que le débiteur civil ne pourrait être déclaré en faillite qu'en cas d'insolvabilité notoire, et non en cas de cessation des paiements. L'application de la garantie collective aux notaires du ressort de la Cour d'appel de Colmar fera bénéficier leur Caisse régionale des garanties qu'offre pour tout créancier la liquidation judiciaire ou la mise en faillite d'un débiteur défaillant. Ne pas faire profiter les autres Caisses régionales d'une garantie analogue serait consacrer une différence de traitement indéfendable.

(2) Bourges, 7 juillet 1885, S. 86-2-21; Dijon, 2 mars 1883, S. 85-2-107; Cass., 15 janvier 1895, S. 95-1-80; Bourges, 17 décembre 1900, S. 01-2-44.

SECTION II.

Les principales directives en la Matière

Une loi devrait donc réglementer la liquidation du patrimoine du notaire qui ne peut pas faire face aux responsabilités qu'il a encourues. Cette loi réglerait la mise en liquidation, la désignation d'un liquidateur, le mode de réalisation et de répartition des biens. Il ne nous appartient pas de rédiger ici un projet de loi. Quelques points peuvent seulement être indiqués.

Devrait être déclaré en état de liquidation tout notaire qui ne peut payer la totalité des sommes qui ont été déposées en son étude à l'occasion de ses fonctions et sont garanties par la collectivité des notaires. Cet état de liquidation pourrait être déclaré après le décès du notaire.

L'intervention de l'autorité judiciaire se marquerait :

1) Par la déclaration de l'état de liquidation et la désignation d'un liquidateur, qui seraient faites par jugement du Tribunal civil rendu en la Chambre du Conseil, à la requête du Procureur de la République ou du Président de la Chambre de discipline;

2) Par le jugement de toute contestation lors de la distribution des sommes encaissées par le liquidateur;

3) Par le quitus donné au liquidateur et la clôture de la liquidation en vertu d'un jugement rendu en Chambre du Conseil.

L'état de liquidation emporterait pour le notaire liquidé dessaisissement de tous ses biens.

L'organisation de la déconfiture notariale devrait entraîner une accentuation du caractère subsidiaire de la garantie, la garantie collective des notaires ne devant jouer qu'après discussion du patrimoine du notaire défaillant, et constatation de l'insuffisance de ce patrimoine pour dé-

sintéresser la clientèle dépositaire. Ce ne serait donc plus la défaillance du notaire, mais son insolvabilité, qui serait pour les Caisses l'occasion juridique de leur dette de garantie envers la clientèle des études.

Il y aurait lieu de discriminer, dans le patrimoine du notaire, les fonds qui lui appartiennent personnellement de ceux qu'il détient pour le compte de ses clients et qui sont la propriété de ces derniers. Cette discrimination, expression du caractère réel des dépôts de fonds dans les études de notaire, serait facilitée par certaines des réformes de comptabilité qui seront envisagées plus loin. Il faut tenir compte aussi du fait que le crédit du notaire, au moins au début de son exercice, est fonction du prix qu'il a inventi dans l'acquisition de son office.

Avant de recourir à la Caisse régionale, les personnes bénéficiaires de la garantie collective des notaires devraient donc avoir et exercer un privilège en principe exclusif sur certaines sommes, quittes à concourir sur les autres éléments du patrimoine du notaire avec les créanciers personnels de ce dernier. Ce privilège s'exercerait dans un certain ordre. Il porterait d'abord sur les espèces se trouvant dans la caisse du liquidé et sur les sommes par lui déposées à la Caisse des Dépôts et Consignations, au titre des disponibilités courantes ou des dépôts facultatifs, dans les sociétés de crédit et aux chèques postaux : il s'agit là de dépôts qui remontent à moins de six mois. Quant aux sommes déposées obligatoirement après un délai de six mois, avec attribution au nom des clients, elles sont la propriété des clients qui ont été visés au moment du dépôt. Le privilège porterait ensuite sur le cautionnement, mais il ne s'exercerait qu'après le privilège du Trésor. Enfin le privilège s'exercerait sur le prix de l'office, le privilège du cédant étant institué mais ne pouvant grever que la moitié de la valeur de l'office. Ces trois catégories de sommes seraient calculées après déduction des dettes garanties par les privilèges généraux de l'article 2101 du Code Civil, des impôts et des cotisations des Chambres, cette déduction devant être faite au prorata de l'importance de ces sommes par rapport à la masse des biens du

liquidé, sur lesquels ces privilèges généraux, impôts et cotisations auraient aussi à s'exercer.

Une organisation de la déconfiture notariale ainsi conçue aurait l'avantage, tout en assurant une protection efficace des intérêts du public, de simplifier le fonctionnement et d'alléger au profit du notariat régional la charge de la garantie collective.

CHAPITRE DEUXIEME

AMÉLIORATIONS DE COMPTABILITÉ

La loi du 25 janvier 1934 a été présentée par ses auteurs comme le corollaire du décret du 16 mars 1931 : la garantie collective ne se fonde-t-elle pas en effet pour une bonne part sur l'inspection de la comptabilité ? Les notaires, ayant le privilège de se contrôler mutuellement doivent répondre les uns des autres. Mieux réglementée et mieux tenue sera la comptabilité, plus efficaces et plus consciencieusement exécutées seront les vérifications et les inspections, et plus rares deviendront les risques de défaillance notariale catastrophique et soudaine. Sans doute, le décret du 30 janvier 1890 et l'arrêté ministériel du 15 février suivant imposèrent-ils certains registres de comptabilité, dont ils établirent la structure ; mais la circulaire du ministre de la Justice du 8 mars 1890 a autorisé les Chambres de notaires à apporter « toutes modifications « aux registres, par l'addition d'une colonne par exemple, « si ces modifications n'ont pour but que de compléter « la comptabilité et d'en faciliter le contrôle ». Il est à prévoir d'autre part que les comptabilités particulières s'uniformiseront de plus en plus.

Les améliorations qu'il serait utile d'apporter à la comptabilité notariale visent d'abord le compte de la Caisse des Dépôts et Consignations, ensuite les opérations de caisse, le compte personnel des notaires et le compte des établissements autorisés à garder les fonds remis aux notaires, et enfin le contrôle des dépôts.

SECTION I.

Le Compte de la Caisse des Dépôts et Consignations.

L'article 2 du décret du 30 janvier 1890 prescrit aux notaires de ne pas conserver durant plus de six mois les sommes qu'ils détiennent pour le compte de tiers, à quelque titre que ce soit : toute somme qui, avant l'expiration de ce délai, n'a pas été remise aux ayants droit, sera versée par le notaire à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Mais le problème se pose de savoir quelles écritures il convient de passer pour constater la consignation des fonds des clients à la Caisse des Dépôts et Consignations. Jusqu'au décret du 16 mars 1931, les notaires pouvaient porter uniquement au compte du client l'écriture constatant le dépôt ou le retrait des fonds. Mais l'article 19 du décret du 16 mars 1931, modifiant l'article 6 du décret du 30 janvier 1890, a centralisé à un compte spécial les opérations effectuées avec la Caisse des Dépôts et Consignations. Cet article contient en effet les dispositions suivantes : « Le grand-livre des espèces contient le compte
« de chaque client par le relevé de toutes les recettes et
« dépenses effectuées pour lui. Les balances sont faites
« au moins une fois par an, au 31 décembre, sur le grand-
« livre. Chaque année, après la balance des comptes au
« grand-livre, le compte de la Caisse des Dépôts et Con-
« signations est réouvert avec une énonciation des comp-
« tes faisant l'objet des consignations, et avec indication,
« compte par compte, des sommes consignées. » Si la Caisse des Dépôts et Consignations doit avoir un compte spécial, c'est afin de faciliter aux inspecteurs de comptabilité le contrôle des comptes consignés, pour éventuellement en exiger le règlement si la cause de la consignation a disparu.

C'est alors que plusieurs méthodes de comptabilité s'offrent à l'esprit pour la mise en œuvre de la disposition de l'article 6 nouveau du décret du 30 janvier 1890.

Première méthode.

Une première méthode consiste à ouvrir un compte « Caisse des Dépôts et Consignations » et de passer, au Journal et au Grand-Livre, l'écriture suivante :

Déposé solde du compte X.....

ou :

Retiré solde en principal et intérêts de la consignation X.....

Aucune écriture n'est alors passée au compte du client, qui reste ainsi créancier du notaire jusqu'au jour du règlement. Mais de ce que le compte du client est ainsi laissé indépendant des consignations opérées à son nom, résulte un triple inconvénient. Cela laisse croire d'abord à l'inspecteur que le notaire doit à ses clients des sommes plus importantes que celles qu'il doit en réalité. Le registre des balances est ensuite faussé, puisque, pour établir la concordance entre le Journal et le Grand-Livre, le compte de la Caisse des Dépôts et Consignations doit être inscrit dans les comptes débiteurs. Enfin, au point de vue comptable, aucune garantie de concordance n'est assurée entre le compte du client et celui de la Caisse des Dépôts et Consignations : le notaire peut très bien régler son client et omettre de déconsigner la somme qu'il avait précédemment consignée au nom de ce client; il semblerait donc répréhensible, puisqu'il règle son client avec les fonds-clients non consignés.

Deuxième méthode.

Un autre moyen, employé par beaucoup de notaires, consiste à débiter ou créditer le compte du client de la somme consignée et, en contre-partie, à créditer ou débiter le compte de la Caisse des Dépôts et Consignations,

dont le solde doit concorder avec les écritures tenues par la Caisse au nom du notaire.

Ce procédé permet de balancer le compte du client jusqu'au jour du retrait des fonds. Mais le comptable peut très bien effectuer son virement de compte à compte sans que ce virement concorde avec le versement ou le retrait effectué aux guichets de la Caisse : il n'y a donc pas concordance automatique entre les écritures du notaire et celles de la Caisse. D'autre part, le compte de la Caisse des Dépôts et Consignations est créditeur et doit dans les balances trimestrielles figurer au nombre des clients créditeurs. Le total des comptes créditeurs à indiquer dans son rapport par le notaire inspecteur se trouve donc comprendre le total des consignations.

Troisième méthode.

Pour éviter ces inconvénients, certaines Chambres de notaires ont préconisé un système d'écritures s'inspirant de la tenue des comptabilités en partie double :

1) Le compte du client pour lequel a lieu la consignation est débité du montant de la consignation par l'écriture suivante :

« Viré au compte Caisse des Dépôts, montant du compte. »

2) Le compte de la Caisse des Dépôts et Consignations est crédité de ce virement par l'écriture suivante :

« Reçu du compte X..... pour consigner..... »

3) Le jour du versement des fonds à la Caisse le compte de cette dernière est débité comme suit :

« Versé à la Caisse des Dépôts et Consignations, compte de M. X.... »

Le retrait des fonds donne lieu à passation d'écritures semblables dans l'ordre inverse :

« Reçu de la Caisse des Dépôts, compte X..... »

« Viré au compte de M. X:..... somme déconsignée.

« Reçu du compte Caisse des Dépôts somme déconsignée. »

Avec cette méthode, le client voit son compte balancé le jour où le notaire a consigné ses fonds; ceux-ci ne jouent donc plus dans les balances. Et le compte de la Caisse des Dépôts et Consignations, dans les écritures du notaire, est perpétuellement balancé; il cesse donc de jouer dans le registre des balances.

Ce système de comptes balancés semble se rapprocher le plus de l'esprit de l'article 2 du décret du 30 janvier 1890, tel qu'il résulte de l'interprétation qui a été donnée à cet article par les auteurs et la jurisprudence (pendant la consignation, décharge pour les notaires de leur dette envers leurs clients, et droit de propriété des clients sur la somme consignée à leur nom). La balance du compte se justifie en effet puisque, jusqu'au retrait, le notaire ne doit rien au client, tandis que la Caisse ne doit rien non plus au notaire. Il est donc souhaitable que cette dernière méthode se généralise.

Quant à l'obligation imposée au notaire de réouvrir chaque année le compte de la Caisse des Dépôts et Consignations, cette obligation sera exécutée si le Grand-Livre porte dans l'une des colonnes la mention :

Solde du compte au 1^{er} janvier 19....

(chiffre en concordance avec le chiffre indiqué par la Caisse), tandis que l'autre colonne établit le détail des comptes consignés, auxquels s'incorporent les intérêts courus l'année précédente sur chacun d'entre eux. Et afin de faire ressortir immédiatement, à toute époque de l'année, le montant du compte de la Caisse, l'on pourra réserver une colonne supplémentaire pour indiquer, après chaque opération de versement ou de retrait effectuée avec la Caisse, le solde du compte. Cette manière de procéder est très facilement applicable dans les comptabilités notariales, où les caisses clients et étude figurent sur les mêmes registres à quatre colonnes.

SECTION II.

Les opérations de Caisse.

Le Compte personnel du Notaire.

Le Compte des Etablissements autorisés.

La base officielle de la comptabilité des notaires, c'est le Livre-Journal. Il doit faire connaître chaque jour d'une part le montant des comptes-clients, d'autre part les sommes et dépôts en garantissant la couverture. Or le registre généralement employé ne répond pas à cette nécessité. Il est actuellement matériellement impossible au vérificateur le plus averti, non seulement de suivre, mais même de connaître la véritable situation d'un notaire, pour la raison bien simple que, sur le Livre-Journal, l'expression de cette situation, la caisse, a été complètement négligée. Aucune colonne n'existe pour recevoir les écritures concernant le maniement des fonds.

Le Livre-Journal ou Livre de caisse habituellement adopté, comporte notamment deux doubles colonnes : une double colonne « Etude » (recettes et dépenses) et une double colonne « Fonds des clients » (recettes et dépenses).

Le notaire reçoit un prix de vente se montant à 75.000 francs. Il le porte dans la colonne des recettes de la rubrique « Fonds des clients ». Cette écriture signifie que le notaire est débiteur de cette somme. Mais elle ne signifie pas du tout que les fonds sont entrés ni surtout restés inamovibles dans la caisse, sur laquelle aucune investigation n'a prise.

Le notaire reçoit la visite des vérificateurs. Ses fonds-clients s'élèvent à 400.000 francs. Il a conservé les fonds chez lui et les représente en espèces. D'où sortent-ils ? De la poche du notaire; on ne peut rien y voir. Il les y remet

aussitôt que les vérificateurs sont partis, sans passer aucune écriture. Les vérificateurs n'ont pas été en mesure de contrôler quoi que ce fût. Ils engageront le notaire à déposer ses fonds à la Banque de France ou à la Caisse du Trésor ; mais si aucune somme n'atteint six mois de présence, rien n'y oblige le notaire. Les fonds étaient à la disposition des clients : le notaire est en règle avec le décret de 1890.

Supposons maintenant que le notaire ait mis des fonds dans un établissement autorisé à recevoir les dépôts avant leur remise à la Caisse des Dépôts et Consignations. Les vérificateurs s'arrêtent au 30 juin 1935 : la balance du notaire accuse à cette époque 510.000 francs de fonds de clients. Le notaire a déposé 300.000 francs à la Banque de France, et il justifie de ce dépôt. Mais la différence se trouvait-elle réellement en caisse le 30 juin 1935 ? Il appartient aux vérificateurs de comptabilité de contrôler la façon dont à chaque trimestre les fonds pouvaient être représentés par le notaire. Mais le registre ne faisant pas connaître les opérations de caisse, ils ne pourront rien contrôler, ils croiront sur parole le notaire, qui leur affirmera que le 30 juin 1935, la différence, soit 210.000 francs, existait en espèces.

L'inspection de la comptabilité ne peut donc porter que sur la situation présente, sans contrôle sur l'origine des fonds représentés, sans contrôle sur les opérations antérieures. Il y a là deux graves lacunes, par suite desquelles des pratiques irrégulières peuvent passer inaperçues. Le remède à cet état de choses consiste à ajouter au Livre-Journal en usage deux rubriques nouvelles, à deux colonnes chacune, destinées à recevoir, la première, toutes les opérations de caisse, et la seconde, le compte personnel du notaire et le compte des établissements autorisés. Toutes les opérations seraient ainsi liées au grand jour. Chaque bas de page permettrait la vérification des écritures. Et chaque soir le notaire pourrait vérifier le mouvement de caisse par rapport aux dépôts.

SECTION III.

Le Contrôle des Dépôts.

La présentation par le client du reçu extrait du carnet à souches est une des bases de la garantie collective des notaires. Sans doute ce principe n'est pas inflexible; il devra recevoir certaines exceptions pour des raisons d'équité spéciales à certaines situations. Mais il se fonde sur une idée essentielle, la collaboration nécessaire du public à l'application de la garantie collective des notaires.

Le principe est donc normalement un principe dynamique; il possède une force d'expansion qui permettra de restreindre le nombre des exceptions, si les lacunes de la réglementation actuelle des reçus sont comblées, si l'organisation de cette partie de la comptabilité est perfectionnée de manière à rendre plus efficace la tâche des inspecteurs et des vérificateurs. Il y a, en effet, grand intérêt, à la fois pour le notariat et pour la clientèle des études, à ce que la garantie collective entre en jeu le moins souvent possible, et donc à ce que les fraudes soient dépistées le plus vite et le plus sûrement possible : à cet égard, la vigilance s'imposera comme un devoir aux clients des études et aux notaires inspecteurs. Encore convient-il de donner aux uns et aux autres les armes nécessaires. Or le système actuel ne leur fournit pas ces armes; c'est un système dont les insuffisances risqueraient d'alourdir la charge de la garantie collective pour les notaires, sans que les intérêts du public soient toujours protégés.

En exposant les lacunes et les dangers de l'organisation actuelle des reçus extraits des carnets à souche, nous montrerons que les deux principes d'amélioration en la matière sont la généralité d'application des reçus et la concordance entre les reçus et les talons.

Sous-SECTION I.

GÉNÉRALITÉ D'APPLICATION DES REÇUS.

Cette généralité d'application des reçus résulte évidemment de l'article premier du décret du 22 octobre 1910, modifiant l'article 3 du décret du 30 janvier 1890, ainsi rédigé : « Chaque notaire sera tenu, pour toutes les sommes par lui encaissées, de donner un reçu extrait d'un carnet à souche, conforme au modèle annexé au présent décret. »

M. Courtier, député ⁽³⁾, demanda pourtant au Garde des Sceaux ce que devait faire le notaire dans les cas suivants :

1° Dans le cas où le prix de vente payé comptant et quittancé dans l'acte est déposé entre les mains du notaire jusqu'après l'accomplissement des formalités, sans que les deux parties aient demandé une quittance, ou même après qu'elles ont refusé la quittance pour éviter de payer le droit de timbre.

2° Dans les cas où les paiements sont faits sur des quittances imposées par les administrations (sommes retirées des caisses d'épargne, quittances de rentes, d'intérêts, de pensions, de cautionnements, acquits des mandats-poste...).

Il s'agissait de savoir si le notaire qui reçoit en dépôt des prix de vente ou des sommes dans ces conditions, et les porte en recette immédiatement sur son livre-journal, est tenu, en outre, de détacher de son carnet à souche des quittances qui ne seront remises à personne et qui, pour le second cas, font double emploi évident avec les quittances délivrées sur les imprimés spéciaux.

Le Garde des Sceaux répondit que le décret obligeait le notaire à délivrer un reçu extrait du carnet à souche pour toutes les sommes reçues par lui; il n'y avait pas d'exception à admettre, puisque le carnet à souche avait

(3) *J. O.* du 17 mars 1923. Débats parlementaires 1.328; *J. N. A.*, 1923, p. 220; *R. D.*, 20.242 *bis*.

été rendu obligatoire pour faciliter le contrôle de la comptabilité.

L'exécution de cette obligation n'intéresse pas sans doute directement le principe de la garantie collective, puisque cette réforme, s'ajoutant à l'inspection de la comptabilité, a pour but d'assurer une nouvelle sauvegarde des intérêts du public. La délivrance dans tous les cas par le notaire du reçu réglementaire n'en serait pas moins de nature à mieux protéger le notariat et la clientèle : il faut tenir compte en effet des conséquences pratiques et des dangers qu'entraîne le défaut de délivrance du reçu extrait du carnet à souche. C'est donc en se plaçant au point de vue du fonctionnement et des suites de la garantie collective qu'il faut faire du reçu réglementaire une des bases de la matière.

Supposons que le notaire, recevant une somme en dépôt, émarge à un carnet ou signe une quittance préparée d'avance par un établissement public ou privé, sans délivrer à l'agent de cet établissement le reçu imposé par le décret de 1910. Il est sans doute obligatoire pour le notaire d'établir une souche pour la somme reçue et de laisser le reçu à la souche. Mais quelle sanction existe-t-il ? Il faut évidemment admettre, à la suite de la défaillance du notaire, que le client pour le compte duquel l'établissement a versé des fonds chez le notaire peut bénéficier de la garantie collective des notaires, le dépôt étant prouvé par la signature du notaire. Mais rien n'empêche le notaire de détacher le reçu réglementaire de la souche, et d'utiliser ce reçu en blanc dont il a la disposition pour une recette qui ne sera pas portée au Livre-Journal : le reçu réglementaire, preuve d'un dépôt qui n'aura pas figuré dans la comptabilité, pourra faire titre contre la Caisse de garantie en même temps que la quittance spéciale de l'établissement public ou privé. Il y a là un danger pour le premier déposant et pour la Caisse de garantie.

Supposons d'autre part une vente dont le prix a été payé comptant aux termes de l'acte, qui en contient quittance, et a été déposé entre les mains du notaire en attendant l'accomplissement des formalités, sans que le ven-

deur ait demandé ou même alors que le vendeur a refusé tout reçu constatant le dépôt entre les mains du notaire. Si le notaire tombe en déconfiture, le vendeur n'a pas de titre pour réclamer ses fonds au notaire. Et dans le cas de mauvaise foi du notaire, il sera difficile au vendeur de prouver que les fonds ont été déposés entre les mains du notaire. Il ne semble pas qu'il puisse agir en inscription de faux, car, dans l'acte, le notaire constate le versement des fonds au moment où il se fait, de la main de l'acquéreur à la main du vendeur : peu importe que dans la suite le vendeur confie ces espèces au notaire lui-même. Si, d'autre part, le notaire nie le dépôt, c'est qu'il a eu soin de n'en laisser aucune trace dans le Livre-Journal. Le vendeur risque donc de ne pas rentrer en possession de ses deniers. Et s'il échoue dans sa preuve contre le notaire, il ne pourra pas davantage faire jouer en sa faveur la garantie collective des notaires.

La délivrance obligatoire pour le notaire du reçu réglementaire éviterait ces dangers. Mais il ne suffit pas de prescrire que la garantie collective ne jouera que sur présentation du reçu par le client, car cette exigence aboutirait, dans l'état actuel de la comptabilité, à d'autres injustices. Il faut encore assurer la concordance entre les reçus et les talons.

SOUS-SECTION II.

CONCORDANCE ENTRE LES REÇUS ET LES TALONS

Un notaire peut recevoir en une seule fois d'un client une somme à laquelle il doit donner, en la divisant, plusieurs affectations. Mais s'il est aux abois, inscrivant la somme réelle seulement sur le reçu délivré au client, il pourra n'inscrire sur le talon du registre à souche qu'une partie de la somme, avec l'affectation particulière qui lui est donnée, de sorte qu'une somme considérable peut arriver dans sa caisse sans apparaître nulle part dans sa comptabilité. Les inspecteurs et vérificateurs ne pourront pas,

dans l'état actuel de la comptabilité, soupçonner l'existence du dépôt de fonds. Et si le notaire tombe en déconfiture, le client, présentant son reçu, aura droit au remboursement de la somme totale qui y est portée et pourra éventuellement bénéficier de la garantie collective des notaires, sans qu'on puisse relever aucune faute à la charge des inspecteurs ou vérificateurs. La collectivité des notaires sera donc, dans ce cas, victime non seulement de la malhonnêteté d'un de ses membres, mais encore d'une défectuosité de l'organisation de la comptabilité notariale.

L'incertitude sur la sincérité et l'importance réelle des dépôts est un grave inconvénient du système actuel. L'obligation d'écrire la somme en lettres à la souche n'offre aucune garantie, puisqu'il est aussi facile d'écrire en lettres une somme inexacte que de l'inscrire en chiffres. Procéder à une enquête auprès des intéressés est pour un inspecteur une solution laissée seulement à sa perspicacité personnelle et d'application extrêmement délicate. Exiger que les notaires fassent contresigner le talon du registre à souches par le client est une solution apparemment topique : de cette façon le client serait le premier surveillant et pourrait constater si la somme marquée sur le talon concorde ou ne concorde pas avec la somme marquée sur le reçu. Mais cette solution n'est pas absolument sûre, car elle ne tient pas compte du caractère d'une partie de la clientèle des études notariales : certains habitants des campagnes, n'ayant pas une instruction fort développée, apposeront leur signature, s'ils savent signer, à la place que leur indiquera le notaire, sans lire quoi que ce soit.

L'organisation actuelle des reçus comporte donc des lacunes graves, de nature à alourdir le fardeau de la garantie collective pour le notariat et à compromettre aussi les intérêts de la clientèle des études.

SOUS-SECTION III. UN PROJET DE RÉFORME.

Assurer la concordance entre le reçu et la souche, prévoir la généralisation du système, tels sont les objectifs à poursuivre et les éléments d'un contrôle des reçus susceptibles de ramener dans des limites raisonnables l'application de la garantie collective des notaires.

Ce sont là les deux idées principales qui sont à la base d'une réforme de l'organisation des reçus préconisée par M^r Drouot, notaire à Hermeray, Président de la Chambre des Notaires de Rambouillet. Ce projet, paru dans le *Bulletin de l'Association Nationale des Notaires de France*, à la date du 31 janvier 1935, s'inspire du système des mandats-poste.

Nous ne pouvons donner ici tous les détails de ce projet, puisque le nouveau modèle de reçu qu'il préconise est un modèle déposé, dont la reproduction est interdite ⁽⁴⁾. Il s'agit seulement d'en dégager les principes directeurs.

Tous les notaires seraient dans l'obligation d'avoir un registre à reçus uniforme, chaque reçu comportant entre la souche et le reçu proprement dit un talon chiffré. Au moment de la délivrance du reçu, les chiffres correspondant au nombre de milliers de francs compris dans la somme encaissée restent attachés au reçu et font corps avec lui. Quant aux chiffres restant attachés à la souche et faisant corps avec elle, ils représentent la différence entre le chiffre maximum identique pour tous les reçus et le nombre de milliers de francs compris dans le reçu délivré.

Ce système implique le découpage des reçus, une franchise de mille francs à la base, afin de ne pas compliquer la besogne des notaires, et la suppression de l'obligation d'écrire à la souche les sommes en lettres, obligation deve-

(4) Ces détails se trouvent dans le *Bulletin de l'Association Nationale des Notaires de France* du 31 janvier 1935 (5.770), p. 55 et suivantes.

nue inutile, avec le modèle de reçu proposé, la souche fixant la recette d'une manière immuable. Il y aurait obligation pour les parties payantes d'exiger un reçu pour tous versements faits par chèques, virements, etc..., dans les trente jours du versement, délai après lequel la Caisse régionale serait dégagée de son obligation de garantie.

Deux modèles de reçus sont prévus dans le projet de M^e Drouot : un modèle destiné aux particuliers ou modèle A, de couleur blanche, et un modèle B, de couleur rose, destiné seulement à certaines parties payantes, mentionnés au dos du reçu [agents de change, Compagnies d'assurances, avoués, banquiers, Caisses d'épargne, Compagnies de chemins de fer, Communes, Départements, Enregistrement, Etablissements de crédit, Etat, Greffes, Hypothèques, huissiers, notaires, percepteurs, Recettes (municipales, des hospices, des finances), Trésor et Villes]. Les reçus roses seraient sans valeur entre les mains de personnes autres que les parties payantes sus-visées. Mais ces dernières seraient susceptibles de prendre ou de ne pas prendre possession de ces reçus.

Il serait interdit de rédiger une souche chaque fois qu'il y aurait encaissement sur décharge ou qu'il s'agirait de certaines recettes qui ne donnent jamais lieu à la délivrance d'un reçu (coupons, arrérages de rentes, remboursements de valeurs) : ainsi serait écartée la libre disposition de reçus en blanc, qui, malgré le talon, pourraient être utilisés pour des sommes égales ou inférieures.

Un carnet à reçus spécial pour les titres et les valeurs serait institué, afin de simplifier la vérification.

La confection, la distribution et le contrôle des reçus seraient assurés par les Caisses régionales de garantie par l'intermédiaire des Chambres.

Ce projet entraînerait un double contrôle, le contrôle du notaire et le contrôle du client. Le contrôle de la souche s'établirait en tenant compte de la différence entre le chiffre 100.000, montant total des chiffres portés au talon intermédiaire, et les chiffres restés à la souche. C'est cette différence qui serait portée en recette pour les milliers de francs, quelle que soit l'inscription à la souche.

L'erreur ne jouerait jamais contre la Caisse de garantie quand il y aurait délivrance de reçus. Si le talon du reçu révélait une somme inférieure à la somme reçue, la Caisse ne devrait que la somme résultant du talon, la partie payante, avertie, devant vérifier le talon comme la monnaie qu'on lui rend.

Quand interviendrait la garantie de la Caisse, elle s'appliquerait aux fractions de 1.000 francs. La falsification des chiffres serait sans intérêt, les chiffres devant toujours être les mêmes au même endroit. Le découpage des reçus exigerait sans doute un peu de temps et d'attention; mais cet inconvénient est bien léger en comparaison de la sécurité que donnerait un tel système.

CHAPITRE TROISIEME

ACCROISSEMENT DE L'AUTORITÉ DES CHAMBRES DE DISCIPLINE

Faire bénéficier le notariat régional des garanties offertes par une organisation de la déconfiture notariale, permettre aux inspecteurs et vérificateurs de comptabilité de déceler à temps les fraudes ou les négligences, il y a là deux objectifs qui, s'ils étaient atteints, rendraient viable la garantie collective des notaires. Quand la défaillance d'un notaire se produit, il est prudent et sage d'assurer, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, et en premier lieu sur les biens du notaire, la restitution de ses fonds à la clientèle de l'étude. Et n'est-il pas plus prudent et plus sage encore d'empêcher que cette éventualité se produise en donnant au contrôle de la comptabilité des études des moyens efficaces de s'exercer ? Mais la mesure préventive par excellence consiste encore à trouver les moyens de stimuler le zèle des inspecteurs et vérificateurs de comptabilité, et surtout d'assurer l'entrée en fonctions de notaires capables et honnêtes. Ce sont là précisément des tâches qui incombent aux Chambres de notaires. Il convient de rappeler le fondement des Chambres de notaires, de souligner leur responsabilité historique dans la crise du notariat, et de montrer la nécessité actuelle d'accroître leur autorité, nécessité plus urgente que jamais par suite de la mise en application de la garantie collective des notaires.

SECTION I.

Fondement des Chambres de Notaires.

Sur la mission générale dévolue aux Chambres de notaires, nous ne pouvons que citer les paroles prononcées au Corps législatif, dans la séance du 25 ventôse an XI, par le tribun Joubert, l'un des orateurs chargés de présenter le vœu du Tribunat sur la loi relative à l'organisation du notariat. Joubert s'exprimait dans les termes suivants :

« Si la loi doit punir les contraventions, il est bien
« plus utile encore de les prévenir. Toutes les contraven-
« tions pourraient-elles d'ailleurs être l'objet de l'ani-
« madversion de la loi ? La profession de notaire aura
« ses règles écrites ; mais la première, la plus essentielle
« des qualités dont un notaire doit être décoré, c'est la
« délicatesse. L'observance stricte de la loi pourrait être
« remplie par un homme habile ; et cependant cet homme
« qui n'aurait pas une probité sévère pourrait être un
« fléau de la société, soit par des conseils perfides, soit
« par une condescendance criminelle.

« L'abus possible d'un ministère respectable en lui-
« même n'empêche pas que la profession ne conserve tout
« son honneur ; mais enfin l'expérience du passé doit être
« une leçon pour l'avenir : il importe que la surveillance
« légale, dont les bornes sont connues, soit aidée par une
« surveillance d'un autre genre, qui puisse atteindre ce
« que trop souvent la loi ne peut pas pénétrer. C'est ce
« qui a fait concevoir l'idée des Chambres de discipline :
« belle et inappréciable institution qui procure à la loi
« des gardiens personnellement intéressés à maintenir la
« profession dans toute sa pureté. Les temps anciens
« avaient prouvé combien cette censure était utile dans
« les professions où la première, la plus essentielle ga-

« rantie de la société est dans l'honneur et dans une sé-
« vère délicatesse. »

Le législateur, considérant les Chambres de notaires comme une sorte de tribunal de famille, comptait donc sur elles pour maintenir les notaires dans les bornes des fonctions et des devoirs qui leur sont imposés, affermir le ministère notarial, protéger les intérêts de la clientèle et éloigner la corporation toute cause de désordre ou de discrédit.

SECTION II.

Responsabilité historique des Chambres de Notaires.

Malheureusement une trop grande partie des Chambres de notaires ne répondirent pas au vœu du législateur, se montrant inférieures à la tâche qui leur avait été confiée, et trop souvent impuissantes à faire respecter la discipline. Par manque de fermeté, par insouciance, par laisser-aller, ces Chambres ont perdu leur prestige, leur autorité, et ont eu une part prépondérante dans la crise du notariat au XIX^e siècle.

Citons à ce sujet les lignes suivantes, extraites d'un article anonyme paru dans un numéro du *Journal du Notariat* de l'année 1889 :

« L'ignorance est presque toujours la compagne de la
« présomption; la présomption conduit à la légèreté, la
« légèreté aux mauvaises spéculations et à toutes les fau-
« tes professionnelles. Aussi ne faut-il pas être surpris
« qu'avec le peu de garanties de capacité édictées par la
« loi de ventôse (garanties qui n'étaient d'ailleurs, dans
« la pensée du législateur de l'époque, que des mesures
« provisoires), le recrutement du notariat soit devenu de
« plus en plus défectueux, et la corporation une res-
« source pour beaucoup de fruits secs rejetés des autres
« professions. Ces candidats, dépourvus d'une instruction
« suffisante, manquant surtout d'éducation notariale, ne
« pouvaient apporter dans leurs compagnies que des
« idées et des habitudes peu en rapport avec les tradi-
« tions professionnelles.

« Ce sont eux qui ont introduit peu à peu le désir im-
« modéré de faire des affaires, le goût du lucre et des dé-
« pense excessives, à la place des sentiments de modéra-

« tion, de réserve, de délicatesse professionnelle, de res-
 « pect confraternel, qui ont si longtemps valu aux notai-
 « res la confiance et la considération publiques. La con-
 « currence déloyale et l'esprit de spéculation se sont, à
 « leur contact, propagés comme des maladies contagieu-
 « ses, s'infiltrant même dans les Chambres, d'où les mem-
 « bres les plus honorables, les plus éclairés, furent sou-
 « vent écartés, pour faire place à des confrères plus com-
 « plaisants ou plus aveugles, et qu'on savait disposés à
 « tolérer, par intérêt personnel, les infractions les plus
 « graves à la loi.

« Ayons donc la force de le reconnaître et le courage
 « de l'avouer, les désordres et les sinistres qui affligent le
 « notariat tiennent à des fautes individuelles; mais ce
 « n'est pas sur ces fautes seules que l'on doit faire peser
 « la responsabilité. Pour être juste, c'est à la corporation
 « tout entière qu'il faut en demander compte. Oui, les
 « désastres qui ont pour conséquence l'amointrissement
 « de la confiance et de la considération ont eu pour cause
 « les spéculations de quelques-uns, l'entraînement des
 « passions chez quelques autres, l'incapacité de plusieurs
 « et la mauvaise fortune d'un certain nombre. Mais pé-
 « nétrons ces causes tout individuelles, déchirons le voile;
 « nous découvrirons que ces causes ne sont elles-mêmes
 « que les effets d'une cause première qui est le fait du
 « notariat tout entier. La main sur la conscience (*sic*),
 « force nous est bien, en effet, de confesser : qu'il n'y
 « aurait pas autant de notaires prévaricateurs par suite
 « d'incapacité, de spéculations, de dévergondage, si les
 « Chambres de discipline, dans toutes les Compagnies,
 « remplissaient sincèrement et rigoureusement leur mis-
 « sion, et ensuite, que nous n'aurions que des Chambres
 « profondément attachées à leurs devoirs, si les Compa-
 « gnies elles-mêmes, dans les élections qu'elles font, se
 « montraient plus soucieuses de leurs choix; si chaque
 « membre s'appliquait à ne donner sa voix qu'aux hom-
 « mes les plus éclairés, les plus scrupuleux, les plus fer-
 « mes, au lieu de subir trop souvent l'influence des cote-
 « ries ou de l'intrigue, ou bien encore — ce qui n'est pas

« plus excusable — au lieu de se laisser aller au courant
« de son insouciance. Alors le notariat aurait des Cham-
« bres de discipline telles que les a voulues le législa-
« teur : — elles auraient la force et la volonté de bien
« faire, et nulle considération humaine ne pourrait les
« entraîner à faillir dans l'accomplissement de leur man-
« dat; le candidat incapable serait impitoyablement
« écarté, sans égard pour les recommandations dont il
« serait entouré; — le notaire qui sacrifierait les intérêts
« de ses clients aux plaisirs du monde, serait incité à op-
« ter entre les uns et les autres assez à temps pour que
« la corporation n'ait point à souffrir de ses fautes; enfin,
« le fonctionnaire qui se mêlerait de spéculations serait
« arrêté par un bras ferme au premier pas qu'il ferait
« dans cette voie fatale, et ainsi le notariat échapperait
« à cette situation fausse, difficile, dangereuse même, qui
« lui a été faite en s'écartant de cette ligne de conduite.

« L'introduction dans les compagnies et dans les
« Chambres de ces membres indignes devait avoir pour
« conséquences nécessaires un dérèglement des mœurs
« et un relâchement de la discipline. Les chambres ou-
« blièrent bientôt leur autorité, quand elles ne méconnu-
« rent pas leurs devoirs, et, dans bien des arrondisse-
« ments, elles sont devenues un rouage inutile, auquel les
« Parquets dédaignent maintenant de s'adresser.

« Les notaires eux-mêmes, comme l'a dit M. Jeannest-
« Saint-Hilaire, se sont peu à peu habitués à mépriser
« l'autorité des Chambres de discipline, les Chambres ont
« cessé de prendre au sérieux leurs attributions, et le pu-
« blic a jugé inutile de s'adresser à une juridiction absor-
« bée, aujourd'hui presque inconnue; — de là l'état de
« torpeur, d'atonie, d'indifférence, dans lequel végètent la
« plupart des Chambres, qui ne se réunissent plus, qui
« ne font plus de discipline, et auxquelles les notaires
« n'en appellent même plus, tant leur action est devenue
« insuffisante.

« Cela est si vrai que, malgré les sollicitations les plus
« pressantes du Comité des Notaires, malgré l'urgence et
« la nécessité reconnues de la mesure, on n'a pu obtenir

« que d'un nombre relativement restreint de compagnies
 « l'établissement d'une comptabilité régulière et d'un
 « contrôle des dépôts de fonds. Beaucoup de Chambres
 « ont fait la sourde oreille; plusieurs même se sont ré-
 « criées, taxant le projet de mesure inquisitoriale, vexa-
 « toire, attentatoire à la dignité et à la liberté des notai-
 « res. Et cependant est-il, après le bon recrutement du
 « notariat, une mesure plus utile et plus salutaire? N'est-
 « ce pas à l'absence de comptabilité, au défaut de con-
 « trôle des dépôts que sont dûs les abus qui ont amené
 « le plus grand nombre des catastrophes notariales? »

Ce tableau contient une bonne part de vérité. Pris à la lettre, il serait pourtant injuste parce qu'il est incomplet. Il oublie en effet que certains agissements des tribunaux et de la Chancellerie n'ont pas peu contribué à faire tort aux Chambres de notaires. L'autorité judiciaire, en usurpant sur bien des points les attributions des Chambres de discipline, et la Chancellerie, en refusant maintes fois de sanctionner les décisions prises par elles, développèrent chez les notaires l'esprit d'insubordination, nuisirent au prestige des Chambres, et contribuèrent à éteindre en elles l'esprit d'initiative.

Un tel état de choses ne saurait se prolonger sans compromettre gravement l'avenir du notariat. Entre autres attributions, les Chambres de discipline ont un rôle à jouer à l'occasion de la nomination des notaires; elles sont chargées de la vérification au premier degré de la comptabilité des études, mission pour laquelle elles élisent deux délégués, et elles sont à la base de l'inspection au second degré, puisqu'elles élisent les membres des Commissions de contrôle. Du fait de l'application de la garantie collective, un renouveau d'activité et un regain d'autorité sont devenus urgents pour les Chambres de notaires.

SECTION III.

Accroissement de l'autorité des Chambres.

Deux réformes nous paraissent rationnelles et plus pressantes maintenant qu'autrefois : la constitution de Chambres départementales, et une intervention plus décisive des Chambres au moment de la nomination des notaires.

SOUS-SECTION I.

CONSTITUTION DE CHAMBRES DÉPARTEMENTALES.

L'arrêté gouvernemental du 2 nivôse an XII, instituant les Chambres de discipline, l'ordonnance du 4 janvier 1843, les réorganisant, avaient prévu une Chambre près de chaque Tribunal civil de première instance, soit une Chambre par arrondissement. L'expérience démontra que l'arrondissement était pour les Chambres de notaires un ressort trop étroit : les membres des Chambres étant unis à leurs confrères par des relations personnelles, les Chambres, dans l'exercice de leurs fonctions, manquèrent souvent d'autorité et d'indépendance.

A la suite de la loi de finances du 3 août 1926, autorisant le Gouvernement à procéder par décret, jusqu'au 31 décembre 1926, à toutes suppressions d'emplois, d'établissements ou de services, un décret du 3 septembre 1926 supprima les tribunaux d'arrondissement, leur substituant un tribunal par département, autorisant seulement, dans certains départements, la division du tribunal en sections, dont chacune devait avoir son siège, son ressort et son personnel distincts.

Un décret du 17 avril 1927, modifiant l'ordonnance de

1843, modela la répartition des Chambres de notaires sur la nouvelle organisation judiciaire, étendant la Chambre à tout le département, ou, si le tribunal départemental était divisé en plusieurs sections, au ressort de chaque section.

Une loi du 22 août 1929, ayant permis le rétablissement de la presque totalité des tribunaux d'arrondissement qui avaient été supprimés, apporta de nouvelles modifications aux Compagnies de notaires. Aux termes de son article 10, les divers officiers publics et ministériels ont la faculté de se réunir, pour leur organisation disciplinaire, par tribunal ou par groupe de tribunaux, dans le cadre du département. Quant à la loi du 16 juillet 1930, qui a supprimé le tribunal départemental et rétabli tous les tribunaux d'arrondissement, à l'exception de six, elle ne contient aucune disposition relative aux Chambres de notaires : ces dernières sont donc restées sous le régime de la loi du 22 août 1929.

Certaines Compagnies ont reconstitué leur Chambre de discipline d'arrondissement, telle qu'elle existait avant la réorganisation judiciaire de 1926 ; dans d'autres départements, les Chambres de discipline groupent, sous leur juridiction, les Compagnies de plusieurs arrondissements du département ; parfois enfin tous les notaires du département sont rassemblés pour ne former qu'une seule chambre départementale.

Une circulaire du Ministre de la Justice du 27 avril 1934 ⁽¹⁾, faisant ressortir les avantages de la constitution de Chambres départementales, pour le public et pour les officiers ministériels eux-mêmes, invite les Procureurs généraux à promouvoir auprès des officiers ministériels l'idée d'une telle réforme.

Il est certain, en effet, « qu'au point de vue financier
« les Compagnies ont tout intérêt à posséder des Bour-
« ses communes importantes, alimentées par des ressour-
« ces accrues et susceptibles d'être utilisées d'une façon
« plus judicieuse et plus efficace » ; il est certain aussi
que « les frais afférents à l'organisation matérielle de ces

(1) J. N. A., 20 août 1934, art. 38.087.

« Chambres départementales (local, matériel, etc...) sont,
« du fait de cette centralisation, réduits d'une façon sen-
« sible. »

Il est également indéniable qu'au point de vue disciplinaire ces Chambres élargies verraient s'accroître leur autorité et leur indépendance. Or n'est-il pas manifeste qu'un tel objectif s'impose d'une manière plus spéciale au notariat, en raison de l'application de la garantie collective des notaires.

C'est l'idée qu'exprime justement la circulaire ministérielle précitée : « Les Chambres des notaires devront
« dès lors, dit-elle, se montrer plus strictes dans l'accom-
« plissement des différentes missions qui leur seront con-
« fiées : dans la délivrance des diplômes d'aptitude aux
« aspirants notaires, dans l'émission des avis qu'elles sont
« appelées à fournir sur le mérite de leurs candidatures,
« dans les inspections des offices, dans l'exercice des pou-
« voirs disciplinaires dont elles sont investies; elles de-
« vront dorénavant, de toute nécessité, n'avoir en vue que
« la protection du corps notarial tout entier, et éviter
« toute indulgence fâcheuse. L'accomplissement de cette
« tâche délicate serait sans nul doute assuré de façon
« plus efficace par une Chambre groupant l'ensemble des
« notaires d'un département. »

Depuis lors est intervenu, le 17 décembre 1935, un décret « modifiant certaines dispositions de l'ordonnance
« de 1843 et du décret du 16 mars 1931 relatifs à l'orga-
« nisation des Chambres de notaires et à la discipline du
« notariat ⁽²⁾ ». Ce décret modifie notamment ainsi l'article premier de l'ordonnance de 1843 : « Il y a près de
« chaque tribunal civil de première instance et dans la
« ville où il siège une Chambre des notaires chargée du
« maintien de la discipline parmi les notaires en exercice
« dans son ressort. Toutefois, la juridiction d'une Cham-
« bre peut être étendue sur les notaires de l'ensemble des
« circonscriptions judiciaires du département ou de plu-
« sieurs d'entr'elles, en vertu de délibérations concordan-

(2) *J. O.* du 19 décembre 1935; *J. N. A.*, 5 janvier 1936, art. 38.681.

« tes prises par les notaires intéressés, en assemblée générale, dans les conditions de quorum et de majorité réglées par les articles 24 et 25 ci-après. »

Le décret se borne à constater l'état de choses existant. Il reste à espérer que l'institution de Chambres départementales se répandra sur tout le territoire : l'intérêt de la corporation notariale nous y paraît engagé.

SOUS-SECTION II.

INTERVENTION PLUS DÉCISIVE DES CHAMBRES LORS DE LA NOMINATION DES NOTAIRES.

Il ne suffit pas que les Chambres de notaires aient de l'indépendance vis-à-vis de leurs justiciables; il faut encore qu'elles usent effectivement de tous les pouvoirs qui leur sont conférés. Une activité sans défaillance devra justifier une constitution à l'abri du reproche: l'entrée en jeu ultérieure de la garantie collective des notaires pourrait être la sanction d'une indulgence fâcheuse ou d'une complaisance de mauvais aloi vis-à-vis d'un aspirant notaire.

L'article 42 de la loi du 25 ventôse an XI, modifié par la loi du 12 août 1902, dispose en effet que « l'aspirant « qui voudra être investi des fonctions de notaire pro- « duira, avec le diplôme d'aptitude, un avis de la Cham- « bre de discipline du ressort dans lequel il se propose « d'exercer, et un certificat de chaque Chambre dans le « ressort de laquelle il aura travaillé, constatant la durée « de son stage et sa moralité. » Telles sont les garanties de capacité et de moralité que la loi exige des aspirants notaires; tels sont en même temps les moyens de contrôle et, éventuellement, de préservation, du corps notarial à l'égard de tout candidat. Il appartiendra au notariat de se montrer sévère dans l'appréciation des connaissances théoriques et pratiques et de la moralité chez les aspirants notaires. Quant à la Chambre dans le ressort de laquelle le candidat se proposera d'exercer, elle devra motiver for-

tement l'avis qu'elle donnera. Il a pu y avoir autrefois certains abus au moment des examens, ou de la négligence de la part de certaines Chambres, qui ne motivaient pas l'avis qui leur était demandé. Il y a beaucoup moins de chances pour que ces abus ou ces signes de négligence se reproduisent maintenant que la menace de l'entrée en jeu de la garantie collective se profile à l'horizon corporatif.

Une garantie d'indépendance inhérente au cadre départemental, le stimulant de l'intérêt privé, il y aurait là pour les Chambres les éléments d'une action efficace au service de la dignité notariale et du bien public, si les avis formulés par les Chambres avant la nomination d'un notaire étaient suivis par le Gouvernement. Or il n'en est rien : la Chancellerie n'est nullement obligée de se conformer à l'avis des Chambres. C'est ce qui résulte de la circulaire ministérielle du 16 août 1902, qui interprète ainsi les dispositions de la loi du 12 août de la même année : « Sous
« la nouvelle loi comme sous le règne de la loi de ven-
« tûse, la Chambre de discipline n'a, en aucun cas, le
« droit de se prononcer sur la régularité des justifications
« produites par les candidats; son rôle doit se borner à
« émettre un avis, et il appartient au Gouvernement seul
« d'apprécier, après examen du dossier, si l'aspirant réu-
« nit les conditions voulues pour obtenir sa nomina-
« tion. »

Le Gouvernement a un pouvoir discrétionnaire. Il en a parfois abusé. Des faits scandaleux se sont produits : des candidats ont été nommés malgré l'avis défavorable des Chambres et des Parquets, parce qu'ils avaient l'appui et la recommandation de personnages politiques. Il y aurait certes une anomalie à rendre les autres notaires responsables si un notaire nommé dans de telles circonstances venait à ne pas faire face à ses engagements vis-à-vis de sa clientèle. La solidarité notariale ne se conçoit que si la cooptation notariale est une réalité. Cette exigence n'a pas échappé à M. Leblanc, rapporteur au Sénat de la loi qui institue la garantie collective des notaires; il exprime, en effet ce jugement : « L'Etat qui les (les notaires) nomme
« a aussi un obligation : celle d'écouter les Chambres de

« discipline lorsqu'elles donnent leur avis sur la nomination d'un notaire, et par suite d'écarter avec soin tout homme, si capable fût-il, dont l'honorabilité peut être suspectée. » Mais il n'y a là qu'une obligation morale à la charge de l'Etat. On ne peut que souhaiter que l'Etat soit apte à résister aux sollicitations de personnes influentes; mais si, dans un cas particulier, il cède, les notaires n'ont plus aucune garantie juridique.

Sans doute, si les antécédents d'un aspirant notaire laissent à désirer sous le rapport de la moralité, ou même de la solvabilité, un moyen oblique s'offre pour lui barrer la route : le jury d'examen lui refusera le diplôme d'aptitude, si capable fût-il, car, en se montrant d'une sévérité draconienne, un examinateur a toujours les moyens d'éliminer n'importe quel candidat; une pièce essentielle manquant ainsi au dossier de cession, le décret de nomination ne pourrait pas intervenir. Mais il y aurait là un procédé de fortune, un procédé déloyal, une manière antipathique de se faire justice à soi-même, une méconnaissance, au surplus, de la nécessité d'examiner séparément les conditions de moralité, les conditions de capacité et les conditions de solvabilité. La cooptation notariale ne doit pas être assurée par n'importe quel moyen. Elle doit être juridique. Les notaires ne pourront trouver une protection contre l'arbitraire de la Chancellerie que dans un texte conférant à leurs Chambres des droits plus étendus que les droits dont elles jouissent actuellement.

Mais quelle formule juridique doit-on alors adopter ? Sera-ce le droit de veto absolu, comme il existe au profit des Chambres syndicales d'agents de change ? L'article 4 de l'ordonnance du 29 mai 1816 est en effet conçu dans les termes suivants : « Les agens de change qui voudront, conformément à l'article 91 de la loi sur les finances du vingt-huit avril dernier (1816), disposer de leurs charges, seront tenus de faire agréer provisoirement leurs successeurs par la Chambre syndicale, qui exprimera son adhésion motivée, et les présentera à notre Ministre des Finances, chargé de les agréer définitivement, pour être, sur sa proposition, nommés par

« nous. » Et l'article 2 de la même ordonnance dispose :
« S'il est nécessaire de compléter le nombre des dits
« agens de change, fixé (à 60) par l'arrêt du Conseil du
« 10 septembre 1786, les nominations aux charges com-
« plémentaires seront, sur une liste triple du nombre de
« vacances à remplir, proposées par la Chambre syndi-
« cale de la Compagnie à notre ministre secrétaire d'Etat,
« qui nous soumettra la liste des candidats qu'il jugera
« dignes de notre choix. » L'agrément de la Chambre syn-
dicale doit donc précéder la présentation du candidat au
ministre. La Chambre syndicale est toute puissante : elle
peut barrer la route à un candidat sans en rendre compte
au ministre, sans motiver sa décision. Elle n'est tenue de
motiver que son agrément au cas de cession de charge.

A notre avis, les Chambres de notaires ne doivent pas
avoir un droit de veto absolu. Le notaire est en effet un
délégué direct de la puissance publique : l'Etat ne saurait
renoncer à ses prérogatives souveraines. Conférer aux
Chambres un droit de veto absolu à la nomination d'un
candidat risquerait au surplus d'entraîner dans le notariat
une hypertrophie de l'esprit de caste contraire à l'intérêt
général.

Il s'agit donc de protéger les notaires à la fois contre
un danger extérieur, les influences politiciennes, et contre
un danger intérieur, un esprit de corps abusif et rétrac-
tile. La solution la meilleure serait, en cas de conflit entre
la Chancellerie et une Chambre de discipline, dans l'hy-
pothèse où la Chancellerie voudrait passer outre à l'avis
défavorable et motivé d'une Chambre, de prévoir l'arbi-
trage du Conseil d'Etat.

Un accroissement de l'autorité des Chambres de disci-
pline, des améliorations de comptabilité, et l'organisation
de la déconfiture notariale, ce sont là des réformes de por-
tée générale, et dont la réalisation eût été à toute époque
profitable au notariat, mais que l'application de la garan-
tie collective rend plus que jamais nécessaires. Ce sont des
mesures préventives, comme trois remparts successifs et
préalables, destinés à protéger les notaires contre les inci-
dences financières onéreuses d'une entrée en jeu trop fré-
quente de la garantie collective.

CONCLUSION

Sous quel angle faut-il considérer la garantie collective des notaires, pour porter sur elle un jugement aussi exact que possible ?

Cette garantie n'est pas un principe nouveau de responsabilité. Tout principe nouveau a une force d'expansion, tend à se répandre, à produire des conséquences. Tel a été le cas, par exemple, de la responsabilité des accidents du travail. Tel n'est pas le cas de la garantie collective des notaires, dont l'application est limitée, et qui ne constitue même pas une exception au droit commun, puisqu'elle s'y ajoute, étant subsidiaire à la responsabilité personnelle du notaire défaillant. Ce n'est donc pas sous le rapport de la théorie juridique que la garantie collective des notaires est intéressante à étudier.

Peut-on dire qu'elle aura un heureux effet psychologique sur le public ? Mettant la corporation notariale à l'abri de tous soupçons, accroîtra-t-elle la confiance et la fidélité de la clientèle ? L'affirmer serait oublier certaines vérités essentielles. La confiance, en effet, ne se commande pas : elle est quelque chose de spontané et de raisonné à la fois. Les clients des études honnêtement et sérieusement gérées se préoccuperont peu de la garantie collective ; ils ont confiance, et continueront leurs opérations comme par le passé, sans avoir besoin d'être stimulés par un texte de loi. La confiance ne se divise pas : on la donne ou bien on la refuse au notaire en bloc, sans distinguer en lui l'officier public et la personne privée. On ne donne pas davantage sa confiance à l'improviste à un notaire, sous prétexte qu'une loi la sanctionne : la confiance résulte de relations personnelles suivies ou de traditions familiales.

Chez les clients des études qui ont eu des difficultés, la confiance est ébranlée, et ne pourra renaître que lentement et au profit du successeur du notaire défaillant. Ce n'est pas parce qu'elle aura la certitude du remboursement de ses fonds que la clientèle accordera sa confiance automatiquement en quelque sorte aux notaires : la confiance ne calcule pas. Faire résulter la confiance d'une consolidation des intérêts matériels, c'est commettre une grave erreur psychologique, c'est méconnaître et défigurer un sentiment primordial. La confiance se donne, et elle se donne librement. L'honorabilité de la fonction crée pour les notaires un préjugé favorable, mais qui a besoin d'être confirmé par l'expérience. Cette expérience nécessaire, ce n'est pas la force obligatoire et étrangère d'une loi, c'est une chose qui ne se définit pas, que l'on peut seulement caractériser en disant que c'est une chose intime, totale et affirmative. La réception des dépôts de fonds n'est qu'une partie du rôle du notaire, a un caractère accessoire. Subordonner la confiance de la clientèle à une assurance de remboursement de ses fonds, c'est réduire la confiance à une pure et simple prévoyance dans l'ordre matériel, prétendre lui donner une base économique, et une base économique négative, l'absence d'un dommage pécuniaire, c'est sous-estimer les relations entre les notaires et leurs clients, c'est s'exposer à bâtir sur le sable. La confiance est de l'ordre moral; elle naît, s'entretient et se développe d'individu à individu.

Lorsque la loi qui institue la garantie collective des notaires sera connue, le bon public se dira que, tout de même, il a fallu que beaucoup de notaires aient manqué à leurs devoirs pour qu'on ait imposé à la corporation entière une pénalité semblable : il y aura donc, au départ, dans le public, une impression de trouble, qui sera d'ailleurs accrue par la restriction légale à certains cas de la garantie collective des notaires. La responsabilité en matière de placements hypothécaires, qui est à la base de nombreuses défaillances notariales, peut continuer à faire des victimes, et en fera même à coup sûr si son régime n'est pas modifié. Les Caisses de garantie ne paieront pas,

en pareil cas, mais si le notaire tombe, la corporation restera tout de même atteinte moralement.

La garantie collective des notaires ne repose pas sur une théorie juridique féconde, elle n'est pas fondée directement en psychologie. Que vaut-elle donc ? Faut-il la rejeter purement et simplement, sans autre examen ? Nous ne le pensons pas. L'erreur n'est souvent qu'une vérité incomplète. Il faut se garder à tout prix de l'esprit de système. Il s'agit seulement de mettre à sa vraie place la garantie collective, en reconnaissant le rôle particulier que les circonstances lui assignent.

L'intérêt de la garantie collective des notaires apparaît surtout si l'on envisage l'idée morale et le besoin économique qui sont à sa base, sa valeur utilitaire et pratique, les problèmes qu'elle pose.

Humainement, il est impossible d'empêcher les malversations et les abus de confiance, dont les causes résident bien moins dans un enchaînement de faits sociaux que dans le cœur des hommes. Les mesures les plus rigoureuses à cet égard sont vaines, ou ne donnent que des résultats partiels; la malhonnêteté arrive toujours à se frayer un chemin à travers les mailles de la réglementation la plus stricte. Nous sommes là dans le domaine de la conscience morale plutôt que dans le domaine de la législation.

Humainement, le crédit d'une corporation ne dépend pas directement ni foncièrement de la force obligatoire d'un texte. Le règne de la loi ne suppose-t-il pas déjà un minimum de vie en société et de confiance mutuelle ? Nous sommes ici dans le domaine de la conscience psychologique.

Il est pourtant vrai que la dignité de la profession sera accrue si les notaires peuvent faire honneur à la signature d'un des leurs qui serait dans l'impossibilité de restituer les sommes qui lui ont été régulièrement confiées. Tout privilège ne comporte-t-il pas des obligations à côté des droits qu'il confère ?

Il est pourtant vrai aussi qu'il vaut mieux prévenir que guérir. La garantie collective appelle des réformes institu-

tionnelles d'ordre préventif. La limitation et la relativité sont essentielles à la garantie collective des notaires. Elle doit être considérée comme un pis-aller et une « ultima ratio ».

Elle est pour le notariat une épée à double tranchant, elle met les notaires à la croisée des chemins. Les institutions, comme les hommes, doivent progresser ou périliter. La solidarité et l'effort sont les lois de la vie, et ce sont des lois inséparables. La solidarité sans l'effort, l'effort sans la solidarité, sont stériles. Il faut comprendre son temps tout en gardant les antiques vertus. La loi, comme la langue, suivant Esope, est la meilleure ou la pire des choses. Elle vaut surtout par l'usage qu'on en fait. Prenons, par exemple, le cas des lois ouvrières : rien de mieux si la classe ouvrière y voit le moyen de se libérer de certaines nécessités économiques et de s'élever en dignité, rien de pire si elle y voyait exclusivement le moyen de se procurer une plus grande somme de jouissances matérielles, ou si elle y trouvait un encouragement à la paresse. L'institution de la garantie collective pose au notariat français un dilemme du même ordre. Les notaires doivent opter entre un effort intellectuel et moral sauveur et un effort financier qui risque d'être accablant. Trouver des accommodements avec la garantie collective, en réclamant sur tous les tons des compensations purement économiques, sans changer d'un iota sa ligne de conduite, serait une attitude paresseuse et à la longue dissolvante. Les notaires auront un courant à remonter. Ils devront vivre dangereusement. Tout l'intérêt de la garantie collective est un intérêt moral. Elle n'est pas une norme juridique durable. Elle est une sanction imminente, une menace et un stimulant.

Sans doute le notariat ne se sauvera pas seul. L'indépendance du Pouvoir exécutif, l'esprit d'équité des tribunaux, l'éducation économique et financière du public, sont en relation étroite avec le redressement nécessaire du notariat. Mais, dans la mesure de leurs¹ moyens, les notaires doivent réagir le plus et le mieux possible. Ils doivent éviter à la fois la fausse modestie et les revendications intempestives. Accomplir tous ses devoirs, revendiquer

tous ses droits, telles sont les conditions morales élémentaires de durée et de prospérité pour les corps sociaux comme pour les individus. Dans les sociétés mouvantes comme la nôtre, où l'esprit critique est aiguisé, les corporations tutélaires ne peuvent se maintenir à leur rang, et désarmer l'envie et la calomnie, que par une structure institutionnelle cohérente et par la valeur personnelle de leurs membres.

Les problèmes soulevés par la garantie collective des notaires s'apparentent aux problèmes du droit international public et de la législation ouvrière. Il s'agit en effet d'un droit en formation, par opposition au droit civil, qui est un droit constitué. Alors que, dans le droit civil, la théorie et le raisonnement spécifiquement juridiques recouvrent et font presque oublier les soubassements économiques et les inspirations morales, la législation ouvrière, le droit international public, et, dans son domaine plus restreint et dans une mesure plus faible, la garantie collective des notaires, laissent mieux apparaître ces soubassements et ces inspirations de tout Droit, sont imprégnés de la chaude frénésie de la vie, révèlent les luttes d'intérêts et retentissent de la clameur des idéologies. On l'a dit, la paix internationale sera une « création continue ». La paix sociale et la paix civique seront aussi des « créations continues ». La dignité notariale et la sécurité de la clientèle des études de notaire seront également des « créations continues », mais à la condition primordiale que l'histoire de la garantie collective des notaires soit, elle, une « abolition continue ».

La sérénité traditionnelle du notaire devra s'emprendre de vigilance; et à la pondération du jugement le notaire devra allier la promptitude de l'action.

Vu, pour le Doyen,
Passesseur,
G. RIPERT.

Vu,
le Président de la Thèse,
G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris.
S. CHARLÉTY.

Annexes

Loi du 25 janvier 1934
Garantissant le remboursement des dépôts effectués
dans les études notariales.

(J.O. du 27 janvier 1934)

Chapitre premier

Du principe de la garantie
des dépôts auxquels elle s'applique

Art. 1^{er}. — Le remboursement de tous dépôts reçus par les notaires à raison de leurs fonctions sera, s'il n'est pas opéré par le notaire responsable, assuré par une caisse commune constituée dans le ressort de chaque cour d'appel entre tous les notaires en exercice dans ce ressort.

Toutefois, les ressorts de Cour d'appel comprenant au moins cinq départements pourront être divisés en sections pourvues de caisses de garantie distinctes et dont le règlement d'administration publique prévu à l'article 13 déterminera le nombre et l'étendue.

Il est constitué, en outre, entre tous les notaires de France, une caisse centrale destinée à procurer aux caisses régionales, en cas d'insuffisance de leurs ressources, les avances nécessaires à l'exécution de leurs obligations.

Art. 2. — Les caisses régionales et la caisse centrale ont pour objet de garantir, dans les conditions qui seront ci-après déterminées, le remboursement des sommes d'argent, titres et valeurs quelconques reçus par les notaires à l'occasion des actes de leur ministère ou des opérations dont ils sont chargés à raison de leurs fonctions et en leur qualité d'officiers publics.

Art. 3. — Le remboursement prévu aux articles 1 et 2 devra être effectué par la caisse de garantie sur la seule justification de l'exigibilité du dépôt et de la défaillance du notaire débiteur et sans qu'elle puisse opposer le bénéfice de discussion prévu par l'article 2021 du Code civil.

*Chapitre II***Des caisses régionales de garantie**

Art. 4. — Chaque caisse régionale de garantie est administrée par un conseil de trois membres, élu pour six ans et renouvelable par tiers tous les deux ans, l'ordre du renouvellement étant déterminé par tirage au sort.

Ces membres sont choisis par l'assemblée générale des délégués des compagnies de notaires du ressort de la Cour d'appel ou de la section établie par application de l'article 1^{er}, parmi les notaires en exercice dans ce ressort ou cette section.

L'élection de ces délégués a lieu dans les mêmes conditions que celles qui sont prévues par les articles 2 et 3 du décret du 16 mars 1931, pour l'élection des délégués appelés à composer les commissions de contrôle instituées par le dit décret.

Toutefois, si par application de la faculté prévue au 2^e alinéa de l'article 1^{er}, le ressort d'une caisse régionale ne se trouve comprendre qu'une seule compagnie de notaires, les membres du conseil seront nommés directement par l'assemblée générale de cette compagnie.

Art. 5. — Les ressources de la caisse régionale sont constituées par :

1^o Une cotisation annuelle à la charge de ses membres dont les taux et les modalités seront fixés par le décret prévu à l'article 13.

2^o Les sommes à recouvrer sur les notaires débiteurs ou leurs successions, du chef des paiements effectués en leur acquit en raison de la garantie établie au chapitre premier.

3^o Les intérêts des sommes et les revenus des valeurs composant son actif.

4^o Les dons, legs ou restitutions qui pourraient lui être faits.

*Chapitre III***De la caisse centrale de garantie**

Art. 6. — La caisse centrale est administrée par un conseil composé de six membres nommés dans son sein par l'assemblée des délégués, élus par chacun des conseils d'administration des caisses régionales, à raison de un délégué par caisse régionale.

Un de ces six membres devra être obligatoirement choisi parmi les notaires du département de la Seine.

Ces délégués, ainsi que les membres du Conseil, sont nommés pour six ans et renouvelables par tiers tous les deux ans, l'ordre du renouvellement étant déterminé par tirage au sort. Ils sont rééligibles. Le conseil élit parmi ses membres un président, un vice-président et un secrétaire-trésorier.

Art. 7. — Le fonds d'avance de la caisse centrale est constitué par le versement à effectuer par chaque notaire actuellement en exercice, et par chaque futur notaire au moment de sa prestation de serment, d'une seule cotisation remboursable dont le taux sera fixé par le règlement d'administration publique prévu à l'article 13 qui déterminera également l'époque et les conditions de son remboursement.

Art. 8. — Si une caisse régionale vient à manquer des ressources suffisantes pour faire face immédiatement et en totalité aux responsabilités par elle encourues, elle fait appel au concours de la caisse centrale.

Celle-ci, dans le mois qui suit la défaillance de la caisse régionale, prélève sur son fonds d'avance et de garantie, pour les mettre à la disposition de la caisse régionale en déficit, sous forme d'avances remboursables non productives d'intérêts, les sommes qui lui sont nécessaires pour faire face à ses obligations.

Les sommes ainsi avancées sont mises par la caisse centrale à la charge des autres caisses régionales et récupérées sur chacune d'elles dans le mois suivant, proportionnellement au montant total des cotisations de la dernière année.

Si, en raison de l'insuffisance de leur actif, tel qu'il ressort des inventaires dressés chaque année, certaines caisses régionales ne se trouvent pas en mesure de satisfaire immédiatement et entièrement à leurs obligations vis-à-vis de celle-ci, la récupération du solde restant dû s'effectuera sur les exercices suivants jusqu'à concurrence des $\frac{4}{5}$ des disponibilités constatées en fin d'exercice.

Toutefois la caisse centrale aura la faculté de ne pas recourir aux dispositions des deux précédents alinéas lorsque la totalité de ses avances non récupérées ne dépassera pas 25% de son actif.

Art. 9. — Au cas où les ressources de la caisse centrale seraient insuffisantes pour subvenir aux avances prévues par l'article précédent au profit de la caisse débitrice, elle n'effectuerait lesdites avances qu'après avoir obtenu le concours des autres caisses régionales dans les conditions indiquées au § 3 de l'article 8.

Au cas où les caisses régionales ne seraient pas en état de lui assurer ce concours, le règlement des droits des créanciers serait reporté aux exercices ultérieurs.

Art. 10. — La caisse régionale débitrice verse chaque année à la caisse centrale, jusqu'à sa libération complète, les $\frac{4}{5}$ de ses disponibilités totales, lesquels sont aussitôt répartis, par les soins du conseil d'administration de la caisse centrale, entre les autres caisses régionales au prorata de leurs avances.

*Chapitre IV***Dispositions diverses**

Art. 11. — Les caisses régionales et la caisse centrale de garantie jouiront de la personnalité civile.

Art. 12. — Les actions à exercer contre les caisses régionales par les créanciers bénéficiaires de la garantie prévue au chapitre premier se prescrivent par deux ans.

Art. 13. — Un règlement d'administration publique, rendu dans les six mois de la promulgation de la présente loi, en déterminera les conditions d'application, notamment en ce qui concerne la constitution, le fonctionnement et le contrôle des différentes caisses, l'emploi de leurs fonds disponibles et la date de la mise en vigueur de la présente loi.

Art. 14. — Les dispositions de la présente loi ne seront applicables aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle que lorsqu'un règlement d'administration publique spécial pour ces trois départements en aura réglé les conditions d'application.

Décret du 12 juillet 1934, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 25 janvier 1934 tendant à garantir le remboursement des dépôts effectués dans les études notariales

(*J.O.* du 13 juillet 1934)

Chapitre premier

Objet de la garantie

Art. 1^{er}. — Conformément à l'article 2 de la loi du 25 janvier 1934, la garantie à laquelle sont tenues les caisses régionales et la caisse centrale en vertu de l'article 1^{er} de ladite loi s'applique au remboursement des sommes d'argent, titres et valeurs quelconques reçus par les notaires à l'occasion des actes de leur ministère ou des opérations dont ils sont chargés à raison de leurs fonctions et en qualité d'officiers publics.

Bénéficient, notamment, de cette garantie tous les dépôts reçus tant pour l'établissement ou l'exécution d'actes authentiques qu'à l'occasion des formalités ou opérations dont les notaires sont chargés en raison de leurs fonctions ou comme mandataires de justice.

Cette garantie comprend aussi les pièces ou objets quelconques dont les notaires sont dépositaires aux mêmes titres.

La garantie ne s'applique pas aux dépôts qui seraient reçus par les notaires en dehors des cas prévus ci-dessus.

Art. 2. — Les dispositions de l'article précédent sont affichées dans toutes les études suivant un modèle approuvé par le Ministre de la Justice.

Les inspecteurs de comptabilité institués par les décrets sus-visés du 30 janvier 1890 et du 14 mars 1931 mentionnent dans leur rapport s'ils ont trouvé le tableau affiché lors de leur visite.

Les reçus extraits du carnet à souches prévu par le décret du 22 octobre 1910 portent en lettres rouges la mention « Très important. Garantie de dépôt. Voir au dos ». Et, au dos, la copie des dispositions de l'article 1^{er}.

Art. 3. — Il est justifié de la défaillance du notaire dépositaire donnant droit au remboursement prévu par l'article 3 de la loi

du 25 janvier 1934, en cas d'exigibilité dûment établie du dépôt par la production d'une lettre recommandée adressée au notaire avec demande d'avis de réception et demeurée sans effet à l'expiration d'un délai de 15 jours depuis l'envoi de cette lettre. Copie de cette lettre est simultanément adressée dans les mêmes formes au président du Conseil d'administration de la caisse régionale.

La prescription de deux ans établie par l'article 12 de la loi du 25 janvier 1934, pour l'exercice des actions en garantie contre les caisses régionales court à compter de l'expiration du délai de quinzaine prévu au présent article.

Chapitre II

Des caisses régionales de garantie

Art. 4. — Il est organisé une seule caisse régionale en exécution de l'article 1^{er} de la loi du 25 janvier 1934 pour chacun des ressorts de Cour d'appel autres que celui de la Cour d'appel de Paris.

Le ressort de la Cour d'appel de Paris est divisé en deux sections, la première comprenant les notaires de Paris et du département de la Seine, la seconde comprenant les notaires des départements de l'Aube, d'Eure-et-Loir, de la Marne, de Seine-et-Marne, de Seine-et-Oise, et de l'Yonne. Il est organisé pour chacune des sections une caisse régionale distincte fonctionnant pour la première section dans les mêmes conditions que la caisse régionale de chacun des autres ressorts de Cour d'appel.

Les caisses régionales ont, en principe, leur siège au chef-lieu du ressort de la Cour d'appel. Toutefois, le siège d'une caisse peut, dans l'intérêt du service, être fixé dans une autre ville du ressort par une délibération du Conseil d'administration de la caisse approuvée par le garde des Sceaux. Une mention de cette délibération est publiée au *Journal Officiel* de la République française.

Chaque caisse est dotée de la personnalité civile.

Art. 5. — Le Conseil d'administration de la caisse régionale élit son président. Il délègue un de ses membres pour exercer toutes actions en justice.

Outre ses attributions relatives à la fixation du siège de la caisse, prévues à l'article précédent, il arrête ses dépenses de gestion, contrôle les états de produits fournis par les Chambres de discipline comprises dans la circonscription, gère le fonds de garantie, assure la correspondance avec les ressortissants et les créanciers de la caisse ainsi qu'avec la caisse centrale, dresse, le 1^{er} février de chaque année au plus tard, le bilan des opérations

de la caisse pour l'année précédente, surveille l'envoi d'un exemplaire de ce bilan avant le 15 février de la même année au Parquet général de la Cour d'appel. Il fait effectuer le paiement des sommes dont la caisse régionale doit la garantie.

Art. 6 (décret du 5 août 1935). — « La cotisation annuelle prévue par l'article 5 de la loi du 25 janvier 1935 est égale à 1,25% du produit brut moyen des cinq dernières années précédant celle de l'échéance des cotisations.

« Par exception, la cotisation annuelle à la charge de chaque notaire de Paris et du département de la Seine est égale à 2,50% du produit brut moyen des cinq dernières années précédant celle de l'échéance des cotisations, défalcation faite : 1° des appointements du personnel de l'étude ; 2° des loyers de l'étude ; 3° de l'impôt cédulaire sur le revenu à la charge du titulaire de l'étude et des taxes établies à raison des loyers ou produits de l'étude ».

Ancien art. 6 :

« La cotisation annuelle prévue par l'art. 5 de la loi du 25 janvier 1934 est égale à 1,25 % du produit brut moyen des cinq dernières années précédant celle de la publication du présent décret. Cette base peut être révisée tous les cinq ans à la demande du notaire intéressé, de la Chambre de discipline, de la Caisse régionale de garantie, de la Caisse centrale, ou du Parquet. Cette révision a lieu d'office en cas de transmission de l'étude à un nouveau titulaire.

« Par exception, la cotisation annuelle à la charge de chaque notaire de Paris et du département de la Seine est égale à 2,50 % du produit brut moyen des cinq dernières années précédant celle de la publication du présent décret, défalcation faite : 1° des appointements du personnel de l'étude ; 2° des loyers de l'étude ; 3° de l'impôt cédulaire sur le revenu à la charge du titulaire de l'étude et des taxes établies à raison des loyers ou produits de l'étude ».

Art. 7. — La cotisation annuelle est payable d'avance le 15 mars de chaque année. Elle est versée à la caisse du trésorier de chaque compagnie qui en reverse le montant à la caisse régionale le 31 mars suivant.

Le montant des cotisations en retard est augmenté des frais de recouvrement et d'une pénalité de 1% par mois de retard, sans préjudice, le cas échéant, des sanctions disciplinaires.

Art. 8. — Lorsque l'actif net d'une caisse régionale représente au 1^{er} janvier d'une année cinq fois le montant des cotisations normales dues au 15 mars de l'année précédente, le taux de la cotisation est réduit de moitié pour l'année en cours. Ce taux est réduit des 3/4 lorsque l'actif net représente au 1^{er} janvier de l'année dix fois le taux des cotisations normales.

Le taux de la cotisation est relevé d'office pour l'année à la moitié ou à la totalité de la cotisation normale, selon qu'il y a lieu de rétablir l'actif net à cinq fois ou à dix fois le montant des cotisations.

L'actif à considérer pour l'application des deux alinéas qui

précédent est l'actif net disponible à l'exclusion des créances non recouvrées, notamment des avances faites par cette caisse en exécution de l'art. 8 de la loi du 25 janvier 1934. Le montant des risques garantis par les assurances contractées conformément aux prescriptions de l'article 10 ci-dessous ne peut excéder, pour la détermination de cet actif, la somme des cotisations normales des trois dernières années.

Art. 9. — Les charges de la caisse régionale sont :

1° Les frais d'administration et de gestion.

2° Le paiement des primes afférentes aux assurances contractées dans les conditions prévues à l'article 10 ci-après.

3° Les prélèvements ordonnés par le Conseil d'administration pour le remboursement des sommes, titres, valeurs, pièces et objets non représentés par le notaire à qui remise en a été faite dans les conditions prévues à l'article 1^{er} ci-dessus.

Art. 10. — Les sommes qu'une caisse régionale peut affecter, au paiement des primes d'assurances de ses risques à des compagnies agréées par la caisse centrale ne peuvent excéder le quart du montant des cotisations normales qu'elle est autorisée à percevoir.

Chapitre III

De la caisse centrale de garantie

Art. 11. — La caisse centrale de garantie a son siège à Paris. Elle est dotée de la personnalité civile.

Art. 12. — Le Conseil d'administration de la caisse centrale fixe ses dépenses de gestion, gère le fonds de garantie, assure le service des avances aux caisses régionales dans les conditions fixées par les articles 8, 9 et 10 de la loi du 25 janvier 1934. Il établit pour le 1^{er} février de chaque année au plus tard le bilan de la caisse pour les opérations de l'année précédente et assure l'envoi d'un exemplaire de ce bilan au parquet général de la Cour d'appel de Paris avant le 15 février de la même année.

Art. 13. — Le versement que chaque notaire doit effectuer à la caisse centrale en exécution de l'article 7 de la loi du 25 janvier 1934 sera fait pour les notaires en exercice dans le mois qui suivra la mise en application du présent décret et, pour les notaires ultérieurement nommés, au moment de leur prestation de serment.

Il est fixé à 2,50% du produit de l'office calculé dans les conditions indiquées au premier alinéa de l'article 6 ci-dessus.

Pour les études du département de la Seine et de Paris, ce versement est égal à 5% du produit calculé suivant les règles spéciales prévues par le deuxième alinéa du dit article 6.

La somme ainsi versée ne produit pas intérêt au profit du notaire en exercice.

Elle est remboursée au notaire deux ans après la cessation de ses fonctions, sous réserve de sa quote-part dans les frais d'administration de la caisse centrale tels qu'ils sont répartis entre tous les notaires, et, d'autre part, des créances éventuelles de la caisse régionale à laquelle est adhérent l'intéressé.

Les intérêts à 3% courent au profit du notaire six mois après la cessation de ses fonctions. Le règlement en est effectué en même temps que celui du capital.

Art. 14. — La cotisation annuelle à percevoir conformément à l'article 7 du présent décret est d'office portée au double pour les membres de toute caisse régionale débitrice de la caisse centrale jusqu'au complet remboursement des avances effectuées.

Elle peut de même être augmentée jusqu'au double par une décision du Conseil d'administration de la caisse centrale approuvée par le garde des Sceaux pour les membres des caisses régionales qui se trouveraient dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 8 de la loi du 25 janvier 1934.

Art. 15. — Les cotisations dont le montant total doit en vertu de l'article 8 de la loi du 25 janvier 1934, servir à déterminer la répartition entre les caisses régionales des avances effectuées par la caisse centrale sont les cotisations normales fixées par l'article 7 du présent décret.

Art. 16. — Les dépenses de la caisse centrale sont :

1° Les frais d'administration et de gestion.

2° Les prélèvements nécessaires pour effectuer, en exécution de l'article 13 ci-dessus, les remboursements auxquels ont droit les notaires qui cessent leurs fonctions.

Chapitre IV

Dispositions diverses

Art. 17. — Les caisses régionales adressent chaque année, à la caisse centrale, avec l'inventaire de leur actif, un état des cotisations qu'elles perçoivent. Cet état mentionne la cotisation normale et, s'il y a lieu, les réductions ou majorations encore en application dont celle-ci a pu être l'objet.

Art. 18 (décret du 5 août 1935). — « Les fonds disponibles des caisses régionales et de la caisse centrale sont obligatoirement déposés à la Banque de France ou à la caisse des dépôts et consignations. La moitié de ces fonds doit être placée en titres nominatifs d'emprunts sur l'Etat français ou garantis par lui et un quart en sus doit être placé soit en titres nominatifs de même nature, soit en titres au porteur d'emprunts de l'Etat français ou garantis par lui ou en bons du Trésor ou de la défense nationale.

« Les valeurs au porteur et les bons du Trésor ou de la défense

nationale constituant ce quart seront déposés à la Banque de France ou à la Caisse des dépôts et consignations qui en délivreront un récépissé nominatif au nom des caisses ».

Ancien art. 18 :

« Les fonds disponibles des caisses régionales et de la caisse centrale sont
« obligatoirement déposés à la Banque de France ou à la caisse des dépôts et
« consignations. Les 3/4 doivent être placés en titres nominatifs d'emprunts
« de l'Etat français, ou garantis par lui ».

Art. 19. — Les caisses régionales et la caisse centrale sont placées sous le contrôle du Ministre de la Justice et du Ministre des Finances.

Les exemplaires des bilans, adressés chaque année, par les Conseils d'administration des caisses, aux parquets généraux, sont transmis au Ministre de la Justice.

Des vérifications peuvent être faites par les fonctionnaires désignés par le Ministre des Finances sur la demande du Ministre de la Justice.

Art. 20. — Un arrêté du garde des Sceaux, ministre de la Justice, réglera les conditions dans lesquelles s'exercera le contrôle des caisses par les parquets généraux près les Cours d'appel.

Art. 21. — Les dispositions du présent décret recevront leur exécution à partir du 1^{er} janvier 1935.

BIBLIOGRAPHIE

- AMIAUD. — *Traité formulaire du Notariat*.
- AUBRY et RAU. — *Cours de Droit civil français*, revu et mis au courant de la législation et de la jurisprudence par M. Etienne BARTIN, 1920.
- BACLÉ. — *Du dépôt chez un notaire du prix de vente d'un immeuble*, thèse, Paris, 1932.
- BAUBY. — *Traité théorique et pratique de la responsabilité civile des Notaires*, Paris, 1894.
- BAUDRY-LACANTINERIE et WAHL. — *Traité théorique et pratique de Droit civil*.
- BENDER. — *La réforme du Notariat*, Paris, 1913.
- BONNEL. — *La responsabilité collective des notaires et les garanties à accorder au public*, thèse, Toulouse, 1921.
- BRILLON. — *Dictionnaire des Arrêts ou Jurisprudence universelle des Parlements de France*, 1927.
- Bulletin de l'Association nationale des notaires de France*.
- CASTELLAN. — *La responsabilité collective des notaires*, thèse, Paris, 1913.
- COLIN et CAPITANT. — *Traité élémentaire de Droit civil français*.
- CORNEAU. — *Du dépôt de fonds chez les notaires*, thèse, Paris, 1913.
- DEFRENOIS. — *Traité formulaire du Notariat*.
- DURAND. — *Des opérations de la comptabilité notariale et de leur contrôle*, thèse, Paris, 1910.
- ELOY. — *Traité de la responsabilité des notaires et de la discipline notariale*, 1877.
- de la GRASSERIE. — *Réforme du Notariat en France*, 1898.
- GUY. — *La responsabilité des notaires en tant que dépositaires de fonds*, thèse, Paris, 1933.
- HUG. — *Projet de réforme du Notariat*, 1890.
- JORE. — *Le Notariat et la question de la responsabilité collective*, thèse, Caen, 1913.
- Journal des notaires et des avocats*.
- Journal du Notariat*.
- LAURENT. — *Principes du Droit civil français*.
- LE CHAPELIER. — *De la responsabilité collective des notaires*, thèse, Paris, 1913.
- Les lois nouvelles*.

MASSÉ. — *Nouveau Parfait Notaire ou la Science des Notaires.*

PARFAIT. — *Essai sur une organisation libérale et solidariste du Notariat*, 1913.

PLANIOL. — *Traité élémentaire de Droit civil.*

PLANIOL et RIPERT. — *Traité pratique de Droit civil français.*

Recueil Dalloz.

Recueil Sirey.

Répertoire Général pratique du Notariat et de l'Enregistrement de Defrenois.

Revue du Notariat et de l'Enregistrement.

Revue politique des idées et des institutions.

de SAINT-POL. — *Réforme du Notariat*, 1894.

Ventôse.

ABRÉVIATIONS

<i>B.</i>	<i>Bulletin de l'Association nationale des notaires de France</i>
<i>D.</i>	Recueil Dalloz.
<i>J.N.</i>	<i>Journal du Notariat.</i>
<i>J.N.A.</i>	<i>Journal des notaires et des avocats.</i>
<i>J.O.</i>	<i>Journal Officiel.</i>
<i>R.D.</i>	<i>Répertoire pratique Defrenois.</i>
<i>R.N.</i>	<i>Revue du Notariat et de l'Enregistrement.</i>
<i>S.</i>	Recueil Sirey.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
--------------------	---

TITRE PRELIMINAIRE

PRESENTATION. POSITION ET ELEMENTS DE SOLUTION DU PROBLEME DE LA GARANTIE COLLECTIVE DES NOTAIRES

CHAPITRE PREMIER

Exposé historique	7
Section I. — L'activité officieuse des notaires et l'usage des dépôts de fonds dans les études	7
Section II. — L'extension au XIX ^e siècle de l'activité officieuse des notaires et de l'usage des dépôts de fonds.....	11
Section III. — La crise notariale	16
Section IV. — L'ordonnance du 4 janvier 1843	19
Section V. — Persistance de la crise notariale	20
Section VI. — Le projet Jeannest Saint-Hilaire	22
Section VII. — Aggravation de la crise notariale	23
Section VIII. — La proposition de loi Benjamin et Raspail	27
Section IX. — Les propositions de loi Marty, de la Berge et Soucaze ...	28
Section X. — Le projet de Saint-Pol	29
Section XI. — Les décrets du 30 janvier et du 2 février 1890	30
Section XII. — Le projet Hug et le projet Rouxel	33
Section XIII. — La crise notariale et la garantie collective de 1890 à 1914	35
La proposition de loi Bender	37
Le projet de la Commissions des neuf	38
Le projet de la Commission extra-parlementaire	40
Le projet Bertheau	40
Le projet Parfait	48

Section XIV. — La question de la responsabilité collective de 1914 jusqu'à la loi du 25 janvier 1934	52
Le projet du Comité des notaires des départements	52
La création et le programme de l'Association Nationale des Notaires de France	55
L'initiative du Comité régional des notaires de la Cour d'appel de Caen	56
Le décret du 16 mars 1931	60
La préparation de la loi du 18 janvier 1934	63

CHAPITRE II

Exposé critique	73
------------------------------	----

Section I. — Les caractéristiques des dépôts de fonds dans les études de notaires	73
<i>Sous-section I.</i> — Diversité des dépôts de fonds	73
§ 1. Diversité de l'activité notariale dont dépendent les dépôts	74
§ 2. Diversité de la responsabilité notariale à laquelle peuvent donner lieu les dépôts	75
<i>Sous-section II.</i> — Caractère réel des dépôts de fonds chez les notaires	81
<i>Sous-section III.</i> — Avantages des dépôts de fonds chez les notaires	88
§ 1. Dépôts dans l'attente des formalités	89
§ 2. Dépôts en vue de la rédaction d'une déclaration ou de succession ou de la réalisation d'un partage.....	90
§ 3. Encaissements à l'étude	91
§ 4. Généralités.....	91
<i>Sous-section IV.</i> — Caractère empirique des dépôts de fonds chez les notaires	95
Section II. — Le problème historique et juridique de la garantie collective des notaires	98

TITRE PREMIER

COMMENTAIRE INTRINSEQUE DES TEXTES ACTUELS

CHAPITRE PREMIER

La garantie	109
--------------------------	-----

Section I. — Portée de la créance garantie	109
Observations préalables	109
A. Intérêt du problème	109
B. Interprétation stricte de rigueur	110
C. Opportunité et limites de ce travail	112
<i>Sous-section I.</i> — Limitation de la créance garantie quant à son objet	115

<i>Sous-section II.</i> — Limitation de la créance garantie quant à son origine	120
§ 1. Le critérium	120
§ 2. Liste de dépôts garantis	126
§ 3. Liste de dépôts non garantis	130
§ 4. Questions connexes	136
<i>Sous-section III.</i> — Limitation de la créance garantie quant à son montant	137
§ 1. Sommes d'argent	137
§ 2. Titres ou valeurs individualisés	140
Section II. — Entrée en jeu de la garantie	143
<i>Sous-section I.</i> — L'équité comme principe d'interprétation	143
<i>Sous-section II.</i> — Les conditions préalables à l'entrée en jeu de la garantie.	146
§ 1. De la condition de l'« exigibilité dûment établie du dépôt »	148
A. Des cas de non exigibilité du dépôt	148
B. De la preuve de l'exigibilité ou du défaut d'exigibilité du dépôt	148
§ 2. De la constatation de la défaillance du notaire	149
§ 3. Du caractère relatif des formalités légales	149
A. Présomptions simples	149
B. Préliminaires normales, mais non nécessaires, de l'entrée en jeu de la garantie	152
Section III. — Caractère subsidiaire de la garantie	155
<i>Sous-section I.</i> — Recours de la Caisse contre le notaire	156
<i>Sous-section II.</i> — Comparaison de l'objet de la garantie collective avec l'objet de l'obligation du notaire défaillant vis-à-vis de son client déposant	156
Section IV. — Publicité de la garantie	157
Section V. — Fondement de la garantie	161
<i>Sous-section I.</i> — Comparaison de la responsabilité collective des notaires avec la responsabilité collective dans d'autres professions	162
§ 1. Responsabilité collective de certains agents de l'administration financière	162
§ 2. Responsabilité collective des agents de change vis-à-vis de leurs donneurs d'ordres	163
<i>Sous-section II.</i> — La responsabilité collective des notaires et les cadres juridiques	165
§ 1. Responsabilité du fait d'autrui	165
§ 2. Théorie du risque créé	167
§ 3. Assurance collective obligatoire	169
§ 4. Fait de charge	170

§ 5. Solidarité passive	172
§ 6. Cautionnement simple	173
§ 7. Cautionnement légal et solidaire, et analogie entre la protection notariale des dépôts de fonds et la protection sociale de la propriété privée	174

CHAPITRE II

Les instruments de la garantie

Section I. — Les Caisses régionales	179
<i>Sous-section I.</i> — Constitution des Caisses régionales	179
§ 1. Répartition géographique	179
§ 2. Structure interne	180
§ 3. Ressources	183
<i>Sous-section II.</i> — Attributions des Caisses régionales	189
§ 1. Attributions financières	189
§ 2. Attributions administratives	190
Section II. — La Caisse centrale	194
<i>Sous-section I.</i> — Constitution de la Caisse centrale	194
§ 1. Structure interne	194
§ 2. Ressources	195
<i>Sous-section II.</i> — Attributions de la Caisse centrale	198
§ 1. Attributions financières	198
§ 2. Attributions administratives	199
Section III. — Les problèmes posés par l'organisation des Caisses	200
<i>Sous-section I.</i> — Pouvoirs des collèges électoraux	200
§ 1. Pouvoirs des délégués des Compagnies	201
§ 2. Pouvoirs des délégués à la Caisse centrale	202
<i>Sous-section II.</i> — Problèmes généraux	202
§ 1. Problème juridique	202
§ 2. Problèmes pratiques	207

CHAPITRE III

Le fonctionnement de la garantie

Section I. — Hypothèses à prévoir	209
1° <i>Hypothèse</i> : Jeu pur et simple des règles juridiques	210
2° <i>Hypothèse</i> : Intervention de défaillances notariales	213
1° <i>Série de cas</i> : La Caisse régionale peut faire face à ses obligations	213
2° <i>Série de cas</i> : La Caisse régionale ne peut pas faire face à ses obligations	214
1° Eventualité	214
2° Eventualité	218
3° Eventualité	220
4° Eventualité	221

3° <i>Hypothèse</i> : Variation des circonstances économiques	221
Périodes de prospérité économique	222
Périodes de dépression économique	224
Section II. — Contrôle du fonctionnement	227
<i>Sous-section I.</i> — Contrôle à la base	227
§ 1. Le problème du contrôle à la base	227
§ 2. La gestion des administrateurs	228
§ 3. L'exercice du contrôle à la base	229
A. L'autorisation préalable	229
B. Le contrôle sanctionnateur	231
<i>Sous-section II.</i> — Contrôle au sommet	233
Contrôle corporatif	233
Contrôle des Parquets	233
Section III. — Nature juridique des caisses	238
<i>Sous-section I.</i> — Exclusion de l'idée de groupement privé	238
§ 1. Origines	239
§ 2. But	239
§ 3. Contrôle administratif	240
§ 4. Absence d'imposition	241
<i>Sous-section II.</i> — Exclusion de l'idée d'établissement public	241
§ 1. Ressources	241
§ 2. Capacité	241
§ 3. Garantie spéciale aux établissements publics	243
§ 4. Comptabilité	243
<i>Sous-section III.</i> — Exclusion de l'idée d'établissement d'utilité publique	243
§ 1. Origines	244
§ 2. Capacité	244
§ 3. Disparition	245
<i>Sous-section IV.</i> — Caractère <i>sui generis</i> des caisses de garantie : la dualité	246
§ 1. La dualité à l'origine	246
§ 2. La dualité dans les attributions	247
§ 3. La dualité dans les conditions de fonctionnement ..	247
Section IV. — Application de la garantie collective aux départements recouvrés	249
Section V. — Jugement d'ensemble	251

TITRE II

REFORMES SOUHAITABLES

CHAPITRE PREMIER

Organisation de la déconfiture notariale 259**Section I.** — Raisons d'être d'une organisation de la déconfiture notariale 259**Section II.** — Principales directives en la matière 263

CHAPITRE II

Améliorations de comptabilités 267**Section I.** — Le compte de la Caisse des Dépôts et Consignations 268**Section II.** — Les opérations de caisse, le compte personnel du notaire,
le compte des établissements autorisés 272**Section III.** — Le contrôle des dépôts 274*Sous-section I.* — Généralité d'application des reçus 275*Sous-section II.* — Concordance entre le reçu et le talon 277*Sous-section III.* — Un projet de réforme 279

CHAPITRE III

Accroissement de l'autorité des Chambres de discipline 283**Section I.** — Fondement des Chambres 284**Section II.** — Responsabilité historique des Chambres 286**Section III.** — Accroissement de l'autorité des Chambres 290*Sous-section I.* — Constitution de Chambres départementales 290*Sous-section II.* — Intervention plus décisive des Chambres lors de
la nomination des notaires 293**CONCLUSION** 297**ANNEXÉS** 303**BIBLIOGRAPHIE** 315**ABRÉVIATIONS** 317

Imp. F. BOISSEAU, Rue du Taur, 34 - TOULOUSE

